МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САМАРСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ АКАДЕМИКА С.П. КОРОЛЕВА»
(САМАРСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ)

А.В. ЮКЛАСОВА

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Рекомендовано редакционно-издательским советом федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева» в качестве учебного пособия для обучающихся по основной образовательной программе высшего образования по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление

САМАРА
Издательство Самарского университета
2023

УДК 352(075)
ББК У050.2я7+Х400.7я7
Ю248

Рецензенты: д-р экон. наук, проф. Л.В. Иваненко,
канд. ист. наук, доц. А.А. Карлина

Юкласова, Анастасия Валерьевна

Ю248 **Местное самоуправление: экономические и социальные проблемы:** учебное пособие / *А.В. Юкласова.* – Самара: Издательство Самарского университета, 2023. – 92 с.

ISBN 978-5-7883-1992-6

Учебное пособие освещает основные вопросы учебного курса «Местное самоуправление». Настоящее учебное пособие систематизирует основные подходы и этапы становления местного самоуправления как научной дисциплины и практической области деятельности.

Предназначено для закрепления у обучающихся полученных теоретических знаний и практических навыков, освоенных по дисциплине «Местное самоуправление».

Подготовлено на кафедре государственного и муниципального управления.

УДК 352(075)
ББК У050.2я7+Х400.7я7

ISBN 978-5-7883-1992-6 © Самарский университет, 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение 5

Принятые сокращения 8

1 Основные понятия о местном самоуправлении 9

1.1 Понятие самоуправления, экономический и политический подходы к вопросу местного самоуправления 9

1.2 Место местного самоуправления в политической системе 14

1.3 Отличия местного самоуправления от государственной власти и сравнение российской и зарубежных систем местного самоуправления 20

2 Теория местного самоуправления 23

2.1 Общественная и государственная теории местного самоуправления 23

2.2 Современная роль местного самоуправления 28

3 Организационные основы местного самоуправления 31

3.1 Континентальная, англосаксонская и другие модели местного самоуправления 31

3.2 Северо-европейская модель местного самоуправления 33

3.3 Образование органов местного самоуправления путем выборов 38

3.4 Представительный и исполнительный орган местного самоуправления, глава муниципального образования 41

3.5 Отношения между представительным, исполнительным органами и главой муниципального образования 44

3.6 Модели отношений органов местного самоуправления в муниципальном образовании 46

3.7 Система органов местного самоуправления 55

4 Нормативные правовые основы местного самоуправления 61
4.1 Правовые основы местного самоуправления 61
4.2 Особенности местного самоуправления в городах федерального значения 70

5 Проблемы местного самоуправления на современном этапе 72
5.1 Общие проблемы местного самоуправления в РФ 72
5.2 Экономические проблемы местного самоуправления 79
5.3 Социальные проблемы местного самоуправления 81

Список литературы 85

ВВЕДЕНИЕ

Эффективность органов местного самоуправления является одним из определяющих факторов темпа социально-экономического развития страны, условий ведения предпринимательской деятельности и жизни граждан. В связи с этим вопросам повышения эффективности органов власти и качества государственного управления в Российской Федерации уделяется особое внимание, и это одна из приоритетных задач реформирования государственного управления.

Актуальность изучения и совершенствования знаний в области муниципального управления связана, как с важностью самой проблемы эффективной организации местной власти, так и с проводимой в России муниципальной реформой.

В учебном пособии «Местное самоуправление: экономические и социальные проблемы» обучающиеся знакомятся с процессом формирования и становления теории местного самоуправления, подробно рассматривают организационные основы местного самоуправления, нормативно-правовые основы местного самоуправления, а так же рассматривают экономические и социальные проблемы местного самоуправления на современном этапе.

Основной задачей курса «Местное самоуправление: экономические и социальные проблемы» является теоретическая подготовка обучающихся в области формирования местного самоуправления и организации деятельности органов власти на местах, как комплексных динамических систем, имеющих собственные цели, а также формирование соответствующих знаний, умений и навыков в границах изучаемой дисциплины.

Кроме того, при ознакомлении обучающихся с механизмом формирования системы местного самоуправления, не только в России, но и за рубежом происходит наработка практических навыков в области управленческой деятельности.

В результате изучения курса «Местное самоуправление: экономические и социальные проблемы» обучающиеся должны:

знать:

– черты и особенности муниципальной политики и местного самоуправления, как сферы общественной жизни;

– сущность и функции местного самоуправления как субъекта управления общественными процессами;

– признаки государственной власти;

– формы и способы организации муниципальной политики, структуру и функции системы местного самоуправления;

– специфику политических процессов и явлений в области местного самоуправления;

– основные предпосылки возникновения и функционирования системы местного самоуправления;

– различные подходы к определению понятия «самоуправление»;

– основные характеристики базовых моделей местного самоуправления;

– нормативно-правовые основы местного самоуправления;

– экономические и социальные проблемы местного самоуправления;

уметь:

– самостоятельно выявлять актуальные научные проблемы в области местного самоуправления;

– анализировать конкретные явления и процессы в области местного самоуправления;

– определять основные параметры изменения законодательной базы в отношении органов местного самоуправления;

– сравнивать различные модели организации местного самоуправления по основным параметрам;

– определять степень централизации органов власти и местных сообществ;

владеть:

– информацией об основных тенденциях по совершенствованию и развитию местного самоуправления в Российской Федерации с учетом отечественного и мирового опыта;

– навыками практического решения проблем муниципального управления на основе использования современных управленческих технологий;

– методами анализа и оценки основных характеристик деятельности органов местного самоуправления.

– навыками оценки взаимоотношений акторов муниципальной политики и местного самоуправления.

Самостоятельная работа обучающихся по изученным темам дисциплины «Местное самоуправление» способствует проявлению инициативы, стремлению получить больший и углубленный объем знаний, выработке профессиональных навыков и умений.

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

АТЕ – административно-территориальная единица;
ВПК – военно-промышленный комплекс;
ЖКХ – жилищное коммунальное хозяйство;
ЖСК – жилищно-строительный кооператив
КС РФ – Конституционный Суд Российской Федерации;
МО – муниципальное образование;
МСУ – местное самоуправление;
СМИ – средства массовой информации;
ТОС – территориальное общественное самоуправление;
ТПС – территориальная политическая система.

1 ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

1.1 Понятие самоуправления, экономический и политический подходы к вопросу местного самоуправления

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

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

В теории самоуправление рассматривают как такое единство субъекта труда и субъекта управления, при котором происходит их совпадение.

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

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

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

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

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

Вследствие этого для полной реализации как территориальных, так и местных интересов недостаточно организации только

территориального способа воздействия – необходимо его тесное сочетание с отраслевым.

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

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

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

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

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

Таким образом, категория «территориальное самоуправление» представляет собой специфическое производственное отношение,

возникающее при реализации территориальных экономических интересов граждан в пределах отдельного сообщества, сформированного в зависимости от типа и места расселения.

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

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

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

В целом, можно сказать, что ***Местное самоуправление*** рассматривается как специфический производственный процесс по предоставлению общественных услуг для удовлетворения коллективных потребностей населения. При этом ***органы местного самоуправления*** – это хозяйствующие субъекты в смысле производства товаров, работ, услуг для удовлетворения коллективных потребностей жителей муниципального образования, полноправный и равноправный участник рыночных отношений (в Гражданском Кодексе РФ субъектом рыночных отношений при-

знается муниципальное образование, а участвуют в них органы местного самоуправления от имени населения муниципального образования).

Политологический подход. Политология – наука о политике, о власти, и здесь местное самоуправление рассматривается с точки зрения его места во властных структурах и властных отношениях.

Под местным самоуправлением понимается способность местных сообществ самостоятельно решать вопросы местного значения, либо непосредственно на сходах и референдумах, либо с помощью органов местного самоуправления, среди которых обязательно наличие выборных органов. Вопросы местного значения – это вопросы обеспечения ежедневной жизнедеятельности населения. Главное отличие этого определения от предыдущего – появление органов местного самоуправления, органов публичной власти, т.е. описание местного самоуправления не только и не столько с точки зрения его экономической и хозяйственной функции (удовлетворение потребностей), как специфического хозяйствующего субъекта, сколько с точки зрения его политической функции, как специфического, максимально приближенного к населению, органа публичной власти. С политической точки зрения местное самоуправление – это власть, максимально приближенная к населению. Все решения органов местного самоуправления, принятые в рамках закона и в пределах их полномочий, ***обязательны для исполнения физическими и юридическими лицами на территории муниципального образования***. Если же кто-нибудь не выполняет решения органов местного самоуправления, либо нарушает правила, ими установленные, то наступает ответственность (дисциплинарная, административная и др.)

Важно рассмотреть еще одну ипостась местного самоуправления, связанную с тем, что это власть, максимально приближенная к населению, более того, населению предоставлено право

непосредственного участия в решении местных вопросов на сходах, через правотворческую инициативу, на публичных слушаниях, одним из элементов системы МСУ выступает территориальное общественное самоуправление (ТОС) – добровольная самоорганизация граждан для решения конкретных местных вопросов. Органы территориального общественного самоуправления (ТОС) регистрируются как специальный тип некоммерческих организаций.

Местное самоуправление здесь осуществляет две системные функции территориальной политической системы (ТПС): «*рекрутизацию*» жителей – вовлечение их в процесс принятия властных решений, и «социализацию» их же, так как за последствия данных решений они несут ответственность. *Местное самоуправление*, таким образом, способствует изменению политической культуры населения, переходу от субъектной к партисипаторной политической культуре. Органы местного самоуправления могут объединяться, при этом их объединения регистрируются как ассоциация некоммерческих организаций. Итак, в данном подходе МСУ обладает всеми свойствами некоммерческой (общественной) организации.

1.2 Место местного самоуправления в политической системе

При изучении местного самоуправления, наиболее целесообразно использовать системный подход и рассматривать местное самоуправление как территориальную политическую системы (ТПС), необходимо подчеркнуть, что территория, на которой осуществляется местное самоуправление, – это территория муниципального образования. Данная территориальная политическая система (ТПС) является частью политической системы государства,

ее открытой подсистемой. В данную подсистему входят все органы местного самоуправления, группы давления, некоммерческие организации, местные отделения политических партий, территории, на которых действуют органы МСУ (муниципальные образования) и прочее. На входы политической системы, поступают требования и поддержки, в результате своей деятельности на выходах системы получаются решения и действия, представляющие собой усиленные или ослабленные требования и поддержки, которые снова поступают на вход. Для стабильной работы политической системы поддержка не должна сильно убывать, а требования не должны сильно возрастать.

Жители муниципального образования связаны политическим разделением труда – отдельные их группы выполняют определенные политические роли: налогоплательщики, чьи налоги поступают именно в местный бюджет, муниципальные служащие (чиновники), избиратели, участники ТОС, члены общественных организаций, т.е. в муниципальном образовании имеется политическое сообщество.

В муниципальном образовании существуют органы власти (органы МСУ), ***должностные лица местного самоуправления***: глава муниципального образования, руководители местной администрации, депутаты муниципального совета и др. Можно, сказать, что деятельность в муниципальном образовании, определяемом его уставом, местными традициями и местными нормативно-правовыми актами.

На входы ТПС в качестве требований от населения поступают коллективные потребности жителей, проживающих на территории муниципального образования. В качестве поддержки выступают: выплата местных налогов, участие в общественных работах, органах ТОС и др. Требования со стороны государства (внешней среды, органов государственной власти всех уровней) состоят в со-

блюдении органами местного самоуправления законодательства, исполнения ими отдельных переданных государственных полномочий и др. Поддержка со стороны государства состоит в закреплении прав за местным самоуправлением, в передаче источников доходов местных бюджетов, объектов собственности и иных ресурсов.

В процессе функционирования системы местного самоуправления на ее выходах появляются результаты работы органов МСУ по удовлетворению коллективных потребностей, как через хозяйственную деятельность в специфическом производственном процессе по производству товаров, работ, услуг, о котором говорилось ранее, так и через властную деятельность по принятию нормативных актов, регулирующих отношения между хозяйствующими субъектами на территории муниципального образования (нормотворческая и исполнительская функции системы местного самоуправления). Если деятельность органов МСУ успешна, то поддержка возрастает, потребности удовлетворяются, т.е. система работает стабильно. Если органы МСУ работают плохо – это значит, что вопросы местного значения не решаются, поддержка падает, требования растут, система может дать сбой.

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

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

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

Функции системы (адаптации): рекрутизация и политическая социализация исполняются местными СМИ, местными отделениями политических партий, исполнительными органами МСУ. Инструментом рекрутизации чаще всего служат местные выборы.

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

Так осуществляется политический процесс в системе местного самоуправления.

Рассмотрим подробнее, как внешняя система (политическая система государства, органы государственной власти) влияет на систему местного самоуправления.

Для того чтобы решать вопросы местного значения, органам МСУ необходимы ресурсы, выделим наиболее значимые. К наиболее значимым ресурсам относятся:

- материальные;
- финансовые;
- производственные;
- кадровые;
- правовые;
- организационные.

Все ресурсы можно разделить на внутренние, которые имеются у органов МСУ, и внешние, которые передаются органам МСУ из внешней системы: из политической системы государства (здесь главную роль играют правовые и финансовые ресурсы), из эконо-

мической системы (здесь имеются в виду ресурсы, привлекаемые от других хозяйствующих субъектов).

Местное самоуправление – это власть, но власть подзаконная, действующая в рамках законов, принимаемых органами государственной власти. Именно данные законы определяют порядок формирования, организацию, компетенцию и практическую деятельность органов МСУ. Кроме этого, для решения местных вопросов финансов и иных ресурсов у органов МСУ, как правило, недостаточно, и решающее значение приобретает финансовая помощь со стороны государства.

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

Подводя итог, можно сказать, что органы государственной власти для местного самоуправления являются внешней средой, которая воздействует на систему.

МСУ в виде требований: соблюдать законодательство, осуществлять отдельные государственные полномочия (муниципальная интеграция); и поддержки: обеспечении правовой, организационной экономической и финансовой основы деятельности МСУ. Органы МСУ являются подзаконной властью, законы принимаются на федеральном и региональном уровне. В принципе,

федеральные законодательные акты могут разрушить систему МСУ, распустить органы МСУ. В этом случае говорят, что воздействия внешней среды нарушили баланс отношений и разрушили систему.

Реформа системы МСУ означает, что происходят эволюционные изменения как в самой системе местного самоуправления (внутренние изменения), так во внешней политической системе государства. Это изменения, касающиеся взаимодействия между органами государственной власти и органами МСУ (внешние изменения, муниципальная политика). Реформу системы МСУ следует отличать от внешних воздействий, ликвидирующих систему.

Изменения в политической системе государства, касающиеся взаимодействия органов государственной власти с органами МСУ, во время муниципальной реформы. Начало реформы связано с принятием Конституции и Федерального закона № 154-ФЗ. Первый этап реформы (1995–1998) – организационно-правовой. В это время формируется законодательная база МСУ, избираются органы МСУ, т.е. создаются важнейшие элементы ТПС МСУ. В 1998 г. органы МСУ были избраны везде, кроме Чечни. Второй этап (1998–2003) связан с экономической и хозяйственной деятельностью органов МСУ, т.е. с функционированием ТПС МСУ. Этот этап был прерван в связи с принятием Федерального закона № 131-ФЗ: снова начался организационный этап уже нового витка муниципальной реформы: необходимо было избрать более 10 тысяч новых муниципальных советов в поселениях и муниципальных районах. К 2006 году этап успешно завершился, и в настоящее время органы МСУ в рамках сформировавшейся территориальной политической системы осуществляют свою деятельность.

1.3 Отличия местного самоуправления от государственной власти и сравнение российской и зарубежных систем местного самоуправления

Существенные признаки местного самоуправления, отличающие его от государственной власти, выделены выдающимся русским ученым, специалистом в области городского управления Л.А. Велиховым еще в конце 1920-х гг.:

– Местное самоуправление есть «власть подзаконная, действующая в порядке и пределах, указанных ей верховной властью», т.е. органы государственной власти принимают законы, регулирующие МСУ, а органы МСУ действуют в их рамках. Эти законы могут, в том числе ликвидировать на некоторое время некоторые органы МСУ. Так было в Англии в 1986 г. (ликвидация Совета большого Лондона), так было и в России в 1993 г. (ликвидация местных советов);

– Местное самоуправление решает ограниченный круг вопросов: вопросы местного значения. При этом данные вопросы решаются в интересах местного населения, а не страны в целом;

– «территориально-ограниченный, выборный принцип», т.е. органы местного самоуправления избираются и действуют на строго определенной и ограниченной территории: территории муниципального образования;

– исполнительные органы местного самоуправления не имеют вышестоящих, и не входят в исполнительскую вертикаль. Этот принцип, к сожалению, в России часто нарушается;

– «самостоятельные источники средств. Нельзя говорить о местном самоуправлении как об особом субъекте права, раз ему не предоставлены те или иные определенные и отграниченные средства к осуществлению своих задач». В России самостоятельные источники средств, имеющихся у муниципалитетов, малы и недо-

статочны для решения местных вопросов, так что экономическая автономия местного самоуправления в нашей стране практически отсутствует.

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

С начала 2000-х (с принятия Федерального закона № 131-ФЗ) реформа местного самоуправления в стране завершилась, система МСУ в России стабилизировалась, и уже можно ее сравнивать с системами местного самоуправления за рубежом.

Можно выделить основные параметры для сравнения местного самоуправления в разных странах:

– одноуровневая или многоуровневая модель;

– англосаксонская, континентальная, северо-европейская или иная модель;

– симметричная или асимметричная модель местной власти;

– наличие отраслевых административно-территориальных единиц (АТЕ), т.е. наличие специализированных округов;

– наличие разделения властей;

– использование или отсутствие форм прямой демократии и прямых выборов;

– модели формирования, отношений и полномочий представительного и исполнительного органов местного самоуправления;

– практическая деятельность местного самоуправления по решению местных вопросов;

– практическая деятельность МСУ по исполнению переданных государственных полномочий;

– проблемы местного самоуправления.

Именно по таким параметрам сравниваются системы местного самоуправления в России и за рубежом.

Вопросы для самоконтроля

1. Что такое местное самоуправление с точки зрения экономического подхода?

2. Что такое местное самоуправление с точки зрения политологического подхода?

3. Назовите три ипостаси местного самоуправления.

4. Какое место занимает ТПС МСУ в политической системе государства?

5. Как происходит политический процесс в системе местного самоуправления?

6. Как органы местного самоуправления взаимодействуют с органами государственной власти в рамках политического процесса в системе МСУ?

7. Что такое реформа местного самоуправления?

8. Объясните отличие местного самоуправления от государственной власти.

2 ТЕОРИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

2.1 Общественная и государственная теории местного самоуправления

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

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

– избираемость органов местного самоуправления членами общины;

– разделение дел, которыми должны заниматься органы местного самоуправления, на дела общины и дела, порученные ей государством;

– отрицание права государственных органов вмешиваться в собственную компетенцию общины.

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

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

Остановимся чуть подробнее на современных теориях местного самуправления, появившихся в 1970-х гг. в западной науке. Какая из них реализуется на практике, во многом зависит от традиций, от того, кто находится у власти: либералы, консерваторы или социал-демократы.

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

– локалистский подход;
– неомарксистский подход;
– теория общественного выбора;
– дуалистический подход.

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

Суть взглядов локалистов сводится к следующему:

– местному самоуправлению необходимо для реализации разделения властей и вовлечения населения в процесс принятия властных решений;

– сила демократии в обратной связи с гражданами. Местное самоуправление решает эту задачу, таким образом МСУ открыто для инноваций и самосовершенствования;

– локальный характер местного самоуправления обеспечивает доступность и открытость местной власти, быстроту реагирования ее на местные нужды;

– органы местного самоуправления имеют большие возможности завоевать доверие общественности;

– органы местного самоуправления обеспечивают сглаживание и разрешение конфликтов в местном сообществе теми, кого эти конфликты затрагивают.

Локалисты считают, что для успешного функционирования системы местного самоуправления сегодня необходимо:

– законодательно зафиксировать разграничение полномочий между центром, регионами и муниципалами;

– органы местного самоуправления должны собирать и оставлять у себя местный подоходный налог;

– выборные органы местного самоуправления должны быть сформированы на основе пропорционального представительства;

– система МСУ должна быть одноуровневой.

Данный подход соответствует общественной теории местного самоуправления.

Неомарксистский подход. В основе данной концепции лежит неомарксистский взгляд на современное капиталистическое государство. В центре внимания здесь политическая роль местного самоуправления в сглаживании и разрешении классовых конфликтов. Реализуется чаще всего там, где у власти социал-демократы.

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

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

Данный подход в большей степени соответствует общественной теории местного самоуправления.

Теория общественного выбора. Данная теория является неотъемлемой частью неоконсерватизма, в центре ее внимания – индивидуум, поскольку все зависит от его выбора: он сам вправе выбирать поставщика товаров, работ и услуг, удовлетворяющих местные потребности. Оптимальным механизмом распределения товаров и услуг, принятия решений сторонники этой теории считают рынок, по сравнению с ним и государственная бюрократия, и представительная демократия проигрывают.

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

– внешнее контрактирование – органам МСУ центр в обязательном порядке предписывает осуществить открытый тендер на проведение работ, которые до этого выполняли местные власти;

– фрагментация – вместо крупных органов системы МСУ в соответствии с новыми законодательными актами приходит множество мелких специализированных органов, удовлетворяющих потребности различных групп населения. У потребителя появляется выбор.

Теория общественного выбора является производной от административных моделей, легитимность местного самоуправления производна от его административной эффективности. Данный подход в равной степени не соответствует ни государственной, ни общественной теориям МСУ.

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

Концепция местного самоуправления, базирующаяся на теории дуалистического государства, рассматривает органы МСУ

прежде всего в качестве местного ответвления органов государственной власти. Государство осуществляет две важнейших функции: социального инвестирования – государственное обеспечение базовых товаров и услуг, необходимых частным фирмам для производства, т.е. обеспечение промышленности, работы финансов, нормативное регулирование; и социального потребления – обеспечение потребительских нужд различных групп населения, которые не могут удовлетворить через рынок. В большинстве случаев государство осуществляет социальное инвестирование на уровне центральной и региональной властей, социальное потребление – на уровне местного самоуправления.

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

Данный подход полностью соответствует государственной теории МСУ.

Необходимо отметить, что в России пока нет современных отечественных научных концепций МСУ.

2.2 Современная роль местного самоуправления

Рассмотрим теперь значение и ценность системы местного самоуправления и стоящие перед ней проблемы с точки зрения специалистов Западной Европы. Востребованность местного са-

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

– система местного самоуправления является противовесом автократической власти центра и гарантом существования в обществе плюрализма и демократии. МСУ расширяет круг субъектов политической власти;

– МСУ является эффективным механизмом для сглаживания политических конфликтов внутри государства;

– МСУ предоставляет возможности жителям для участия в политическом процессе, для участия в процессах принятия властных решений на местном уровне;

– система МСУ эффективнее любой другой при предоставлении услуг на местном уровне. «МСУ – ключевой элемент политических систем европейских либеральных демократий. Структуры МСУ обеспечивают различные услуги – достаточно назвать образование, социальное обеспечение, жилищное хозяйство, транспорт. Они являются крупными распорядителями средств общественного сектора и важными источниками рабочих мест...».

Вопросы для самоконтроля

1. В чем заключаются различия между государственной и общественной теориями МСУ?

2. В чем состоит содержание локалистского подхода к МСУ?

3. В чем состоит содержание неомарксистского подхода к МСУ?

4. В чем состоит содержание теории общественного выбора в качестве подхода к МСУ?

5. В чем состоит содержание дуалистического подхода к МСУ?

6. Опишите современную роль МСУ.

7. Назовите проблемы МСУ на современном этапе.

8. Какие проблемы российского МСУ вы знаете?

3 ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

3.1 Континентальная, англосаксонская и другие модели местного самоуправления

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

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

Во Франции существует трехуровневая модель местного самоуправления: департамент – округ – коммуна, еще один, самый высокий уровень – регион – относится и к местному самоуправлению, и к государственной власти. Контрольные функции в регионе выполняет назначаемый центром региональный префект, при этом имеются избираемые населением советы и избираемые советом

главы исполнительной власти в МО. В департаменте назначается префект и также имеется выборный совет и избранный им глава исполнительной власти. В округе имеется только назначенный центром супрефект, зато в коммуне нет никаких назначенных контролеров, там население избирает совет, совет мэра, а уж мэр по должности выполняет контрольные функции.

Контрольные функции исполняются представителями центра путем утверждения либо не утверждения муниципальных нормативных актов. В Греции, например, такие акты вступают в силу только после утверждения префектом.

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

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

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

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

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

«Иберийскую» модель (Испания, Португалия, испаноязычные страны Латинской Америки, Египет, Сирия) также можно отнести к «смешанной» модели, но в отличие от «континентальной» модели, контролирующее со стороны исполнительной власти лицо здесь не назначается, а выбирается. Назначенных представителей центра на местах нет, но избираемый глава местной администрации утверждается Центром в качестве своего представителя. Он действует и как исполнительный орган совета, выполняющий его решения, и как представитель государств, контролирующий законность действий МСУ.

3.2 Северо-европейская модель местного самоуправления

Северо-Европейская (ее еще называют скандинавской) модель представляет собой развитие англосаксонской, распространена в Швеции, Норвегии, Дании, Исландии, Финляндии. Главное отличие от «англосаксонской» модели состоит в законодательном конституировании статуса органов МСУ (в Норвегии, однако, статус МСУ закреплен в законодательных актах, но не в конституции).

В большинстве этих стран реализована двухуровневая модель МСУ: коммуна – графство (исключение – Финляндия и Исландия, где только один уровень – коммуны). Нижний (коммунальный) уровень характеризуется тем, что все жители имеют возможность участвовать в принятии решений и влиять на процесс управления. Коммуны здесь наделены правом налогообложения и полномочиями самим решать вопросы местного значения.

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

Управление графством осуществляется избранным по пропорциональной системе советом (ландстингом в Швеции). Основные вопросы, которыми занимается ландстинг – это здравоохранение и транспорт.

Главной отличительной чертой системы скандинавского самоуправления является значительная децентрализация власти и делегирование полномочий на местный уровень. Для местных органов власти создан режим «наибольшего благоприятствования», при условии, что их деятельность напрямую касается общественных интересов.

Северо-Европейскую систему МСУ отличает также развитая система контроля местных органов власти, в которую, помимо соответствующих министерств и ведомств, включен особо значимый для скандинавских стран институт омбудсманов.

Северо-Европейская модель наиболее соответствует Европейской хартии местного самоуправления.

Приведенные на рисунках 1 и 2 графики наглядно иллюстрируют значение МСУ в жизни скандинавских стран.

В последующие годы ситуация не изменилась: в 2013 г. доля расходов МСУ в процентах к ВВП в скандинавских странах превышала 16%.

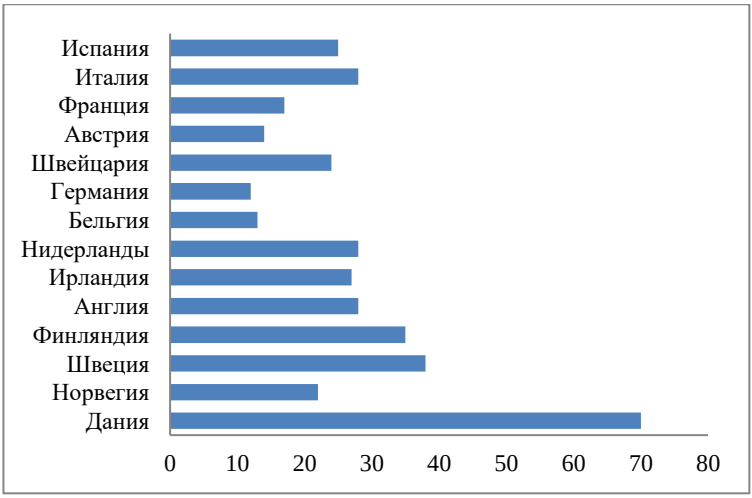

Рисунок 1 – Расходы органов местного самоуправления
в процентах от общих государственных расходов,
1995 г., % (по данным МИД Дании)

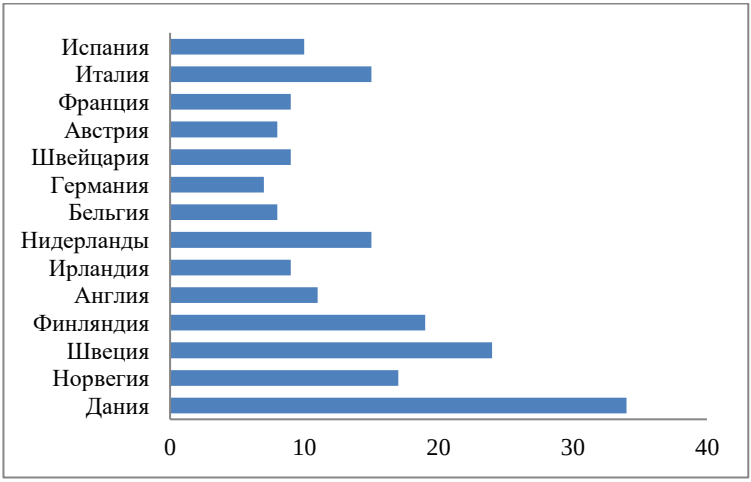

Рисунок 2 – Расходы органов местного самоуправления
в процентах от ВВП, 1995 г., % (по данным МИД Дании)

Остановимся на некоторых особенностях местного самоуправления в скандинавских странах.

Отличие этой модели местного самоуправления от других стран состоит в том, что в скандинавских странах благосостояние людей во многом определяется местным самоуправлением. Эти же страны наименее коррумпированы.

В Финляндии органы местного самоуправления включены в систему общегосударственного управления: конституции Финляндии определяет, что «для общего управления Финляндия разделена на губернии, уезды и коммуны» (параграф 50 Конституции Финляндии). Многие финские муниципалитеты берут на себя предоставление дополнительных услуг, которые они не обязаны выполнять (так называемые факультативные полномочия). На региональном уровне действуют региональные совместные муниципальные советы, создаваемые по направлениям деятельности. Совместные муниципальные советы являются образованиями, не зависимыми от своих членов – муниципалитетов, с собственными финансами и органами управления. Такие муниципальные советы финансируются членами – муниципалитетами, которые получают для этого государственные субсидии. Данные советы создаются для решения конкретных задач на постоянной основе. Органы местного самоуправления одновременно играют две различные роли: во-первых, они защищают интересы граждан, проживающих в коммунах, во-вторых, являются работодателями в отношении профсоюзов при заключении трудовых соглашений.

Эта двойная роль органов местного самоуправления характерна также и для Швеции. Шведский закон о МСУ запрещает органам местного самоуправления использовать местные средства и создавать коммунальные предприятия для извлечения чистой прибыли. Их целью должно быть только обслуживание интересов жителей коммун. Однако практика идет по пути создания совместных

предприятий с участием частного капитала. В Швеции сильно развит контроль граждан за работой как их представительных, так и исполнительных органов МСУ. При подготовке решений, их принятии и исполнении любой член коммуны может присутствовать на собраниях коммунальных уполномоченных, принимать участие в обсуждении, он вправе обжаловать принятые решения и требовать их отмены или внесения в них изменений через специальные государственные службы, например, налоговые.

В Норвегии муниципалитеты являются самым важным звеном местной государственной администрации. Местное управление и самоуправление рассматриваются современным законодательством Норвегии как одно целое в отношении коммун и округов (фюльке).

В отличие от других скандинавских стран и большинства европейских, МСУ не прописано в конституции Норвегии, и таким образом не имеет конституционной защиты: акт, регулирующий деятельность МСУ, может быть в любой момент изменен голосованием в Парламенте (Стортинге). Это дает центральным властям большое влияние на местное самоуправление в стране. Государство сохраняет за собой прерогативу по контролю за органами МСУ: коммунальный департамент может отменять решения органов МСУ на основании допущенной ошибки при принятии решения; постановление об отмене также может быть принято по собственной инициативе в порядке общего надзора за законностью (несколько напоминает ситуацию в России).

В Дании нет закона, регулирующего разграничение компетенции между центральными, окружными и муниципальными органами власти. Эти вопросы решаются Парламентом и правительством страны. На практике Парламент и правительство регулируют деятельность окружных и муниципальных властей с помощью законодательных актов, правительственных указов и регулированием в рамках закона местных бюджетов.

3.3 Образование органов местного самоуправления путем выборов

Самоуправление немыслимо без выборов. Европейская хартия местного самоуправления называет обязательным наличие выборного представительного органа. Существует великое множество разнообразных избирательных систем.

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

Пропорциональная избирательная система становится все более популярной. Хотя при такой системе (голосование за партийные списки) ослабляется персональная ответственность перед избирателями, зато она наиболее приспособлена для решения главной задачи представительного органа: выражения общего интереса избирателей, разработки логически законченной программы развития муниципального образования, соответствующей программе победившей партии. По пропорциональной системе избираются муниципалитеты в странах Скандинавии, Латвии, Литве. В Италии, наоборот, в середине 1990-х гг. пропорциональная система была заменена на мажоритарную.

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

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

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

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

Многомандатные округа применяются при выборах городских муниципалитетов США.

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

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

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

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

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

Наличие выборных представительных органов МСУ является обязательным для большинства стран, наличие иных органов со-

гласно Европейской хартии местного самоуправления не является обязательным, однако исполнительные органы МСУ распространены во всем мире. Исполнительные органы, как правило, возглавляются единоличным главой, который может избираться как всем населением МО, так и представительным органом, а может назначаться по контракту представительным органом (Англия).

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

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

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

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

В России в некоторых муниципалитетах до 2003 г. имела место ситуация, когда формировался коллегиальный исполнительный орган, подотчетный и подконтрольный представительному органу. Возможно было также отсутствие исполнительного органа вообще: в малочисленных МО вводился институт старост, также возможен был вариант, когда роль исполнительного органа играло муниципальное учреждение. С вступлением в силу Федерального закона № 131-ФЗ такие возможности исчезли (хотя в малочисленных (менее 100 человек) поселениях представительный орган МСУ может не создаваться, все вопросы решаются на сходах).

3.4 Представительный и исполнительный орган местного самоуправления, глава муниципального образования

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

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

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

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

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

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

Представительный орган МСУ (муниципальный совет) принимает решения коллегиально, путем голосования. Основная форма работы представительного органа – сессия (заседание). Порядок подготовки сессии, определения ее повестки дня, проведения сессии, ее периодичность и другие вопросы определяются регла-

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

Представительные органы МСУ в России не имеют территориальных групп, а партийные фракции появились в них лишь в последние 10 лет.

Исполнительный орган (администрация) является органом управления, реализует исполнительно-распорядительную функцию (решает вопросы местного значения и исполняет решения совета). Он имеет еще более сложную структуру, чем совет: состоит из отраслевых и территориальных структурных подразделений, которые сами состоят из комитетов, управлений, департаментов, отделов и пр., возглавляется должностным лицом. Структурные подразделения различаются в зависимости от наличия права принимать самостоятельные решения по вопросам МСУ. Решения в системе исполнительной власти на местном уровне принимаются,

как правило, единолично, руководителями подразделений и руководителем местной администрации, которые несут за них персональную ответственность. В принципе, возможны случаи принятия коллегиального решения, когда в составе администрации имеются коллегии, но такие ситуации характерны для органов государственной власти (правительство, коллегии), а не для системы МСУ. Коллегиальные решения могут приниматься специальными комиссиями, например жилищной.

Исполнительный орган МСУ в России – это местная администрация, во главе которой либо глава МО, либо назначенный по контракту управляющий.

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

3.5 Отношения между представительным, исполнительным органами и главой муниципального образования

Во всех странах организационная структура МСУ определяется:

– номенклатурой различных органов власти (совет, администрация, глава, менеджер и др.), наличием в них определенных компонентов (комиссии, департаменты, отделы и др.);

– способом их формирования: выборы, назначение, делегирование и т.д.;

– их ответственностью, взаимоотношениями в процессе управления.

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

– население МО делегирует полномочия и представительному органу (муниципальному совету), и главе МО;

– население делегирует полномочия только совету;

– население делегирует полномочия только главе, оставляя контроль за его деятельностью за собой.

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

– природа функций, характер служб, которыми нужно руководить, управленческие задачи, стоящие перед органами МСУ;

– «качество» избранных депутатов и профессионализм чиновников, взаимопонимание между ними;

– практика исполнительского лидерства в стране (президентская или парламентская республики), отношения к лидеру;

– степень руководства и контроля со стороны «центра» (уровень централизации).

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

– глава МО и местная администрация подотчетны и подконтрольны муниципальному совету;

– как правило, совет утверждает структуру местной администрации;

– в России и некоторых других странах решения совета, связанные с расходованием бюджетных средств, должны либо вноситься администрацией, либо иметь ее заключение;

– совет тем или иным способом вправе отрешить главу МО и (или) главу местной администрации от должности, глава МО в некоторых странах может быть отозван также по инициативе населения;

– как правило, глава МО обладает правом вето на решения совета.

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

3.6 Модели отношений органов местного самоуправления в муниципальном образовании

Рассмотрим основные (базовые) модели взаимодействия между органами местного самоуправления в муниципальном образовании.

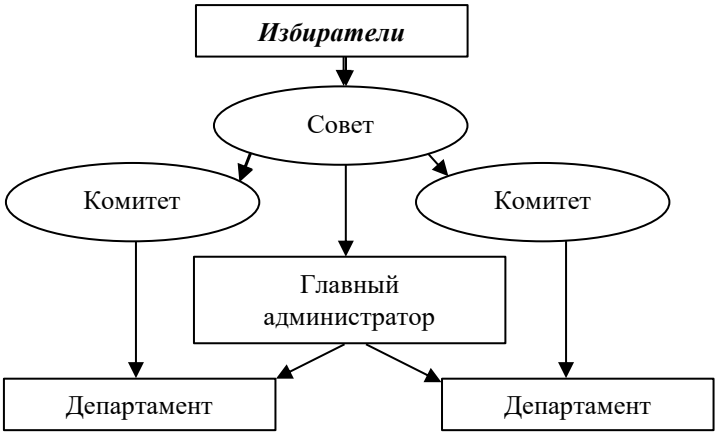

Рисунок 3 – Модель «совет – система комитетов»

Население прямыми выборами формирует представительный орган местного самоуправления (совет). Совет состоит из депутатских комитетов, организованных по отраслевому принципу (образование, здравоохранение и др.). Деятельность совета по различ-

ным направлениям осуществляется в основном комитетами совета, имеющими значительные делегированные полномочия по выработке политики и применении правил в своей отрасли, непосредственными исполнителями являются чиновники соответствующих департаментов. Отсутствует единый глава исполнительной власти. Как такового, единого органа исполнительной власти (администрации) также не существует. Главный администратор является главой оплачиваемого чиновничьего аппарата, лишь «первым среди равных» менеджером и полностью зависит от совета. Обычно в этом варианте существует сильный политический комитет и сильный финансовый комитет совета и команда административного управления, состоящая из чиновников. Разделение властей здесь отсутствует.

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

К преимуществам данной модели относятся:

– высокая степень участия в местном управлении членов совета, повышающая профессиональный управленческий опыт депутатов;

– представление в решениях всех точек зрения, в том числе оппозиционных;

– возможность более жесткого контроля над чиновниками и оперативной передачи информации об общественных потребностях и мнении жителей.

Недостатки этой модели следующие:

– разделение, фрагментация и недостаток координации между различными комитетами и департаментами;

– излишняя вовлеченность совета в исполнительские детали;

– опасность вмешательств и непоследовательности в осуществлении политики и применении правил непрофессионалами;

– слабость позиции главного администратора (недостаток и политической, и административной власти).

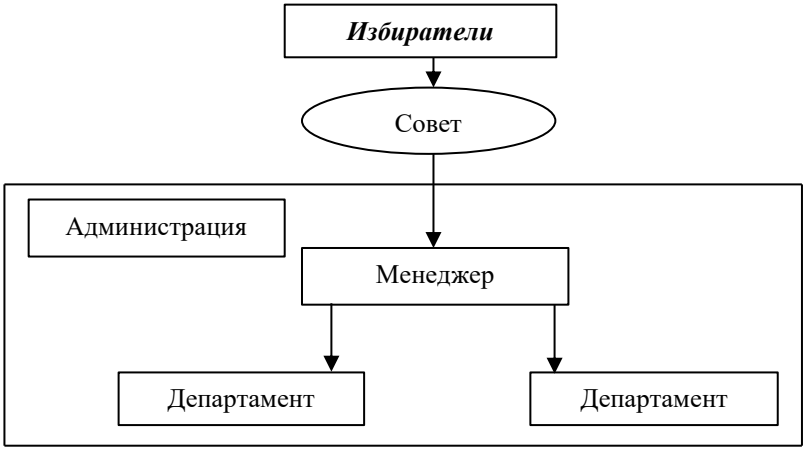

Рисунок 4 – Модель «совет – менеджер»

Избираемый жителями совет отвечает перед ними за все аспекты городского управления. Однако он заседает не часто и ограничивается утверждением бюджета, определением местной политики, правил и т.д. Комитеты совета не обладают правом принятия обязательных решений для исполнительных органов (местной ад-

министрации). Совет назначает профессионального менеджера, осуществляющего полное руководство администрацией и отвечающего за свою деятельность только перед советом, который может сместить его с этой должности, но не вмешивается в его оперативную деятельность. Данная модель широко распространена в городах Великобритании (ее называют там «моделью исполнительного директора» – chief executive). Следует отметить, что должность менеджера очень престижна и хорошо оплачиваема, в отличие от депутатских должностей в английских муниципалитетах.

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

К преимуществам данной модели относятся:

– профессионализм исполнительной власти;

– сосредоточение координаторских функций и функций оперативного управления в одних руках;

– четкое определение ролей депутатов и чиновников.

Недостатки данной модели являются:

– менеджер может не обладать политическим весом, что снижает политическую силу исполнительной власти;

– при принятии исполнительских решений не представлены различные точки зрения;

– принижается роль совета.

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

Модели «сильного» и «слабого» мэра аналогично моделям президентской и парламентской республики различаются правами мэра формировать администрацию. «Сильный» мэр формирует структуру и кадры администрации практически независимо от со-

вета, «слабый» в этих вопросах зависит от совета, влияющего и на кадры администрации, и на ее структуру.

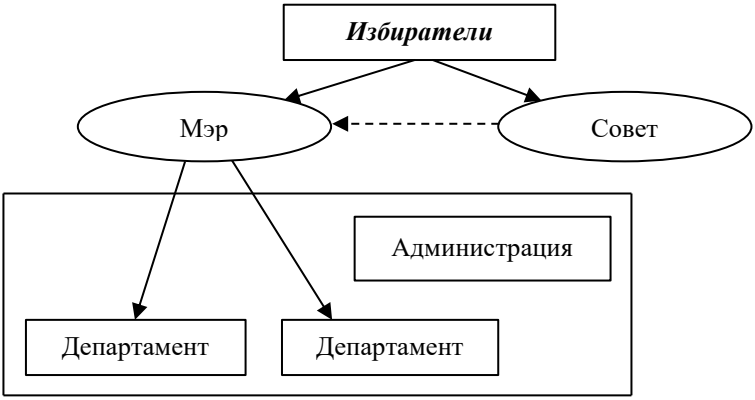

Рисунок 5 – Модель «сильный мэр – совет»

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

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

Модель, напоминающая модель «сильного» мэра, функционировала в Петербурге в 1991–1993 гг. Самым существенным отличием была возможность у совета отменять решения мэра, что при-

водило к острым конфликтам между ними, в результате система управления городом давала сбои. Модель прекратила свое существование после роспуска Петербургского горсовета указом президента.

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

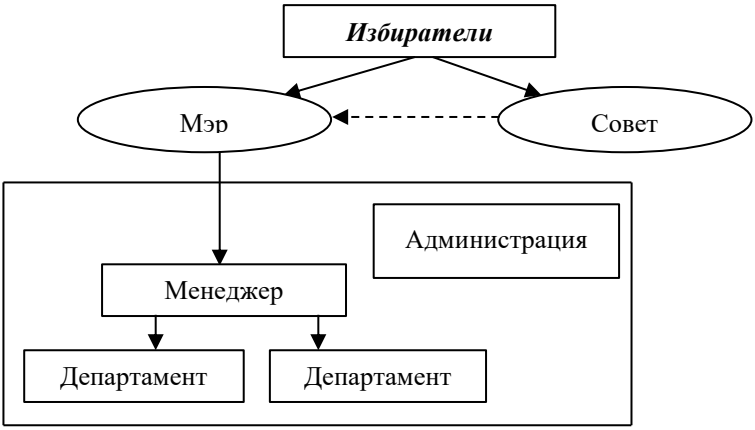

Рисунок 6 – Модель «сильный мэр – менеджер – совет»

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

Эта модель предусматривает разделение властей.

К преимуществам этой модели относятся:

– сильное политическое лидерство;

– ярко выраженная концентрация в одних руках исполнительной власти, координации и ответственности.

Недостатки данной модели:

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

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

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

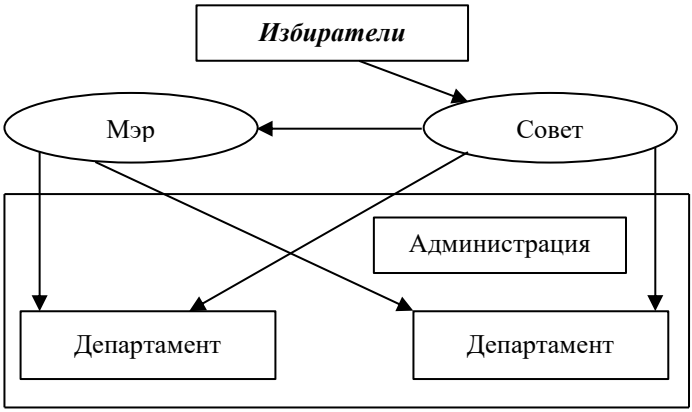

Рисунок 7 – Модель «слабый мэр – совет»

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

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

«Слабый» мэр избирается советом (как правило, из числа депутатов) и может быть отстранен от должности решением совета.

И мэр, и совет обладают правом предлагать варианты структуры администрации, которая утверждается советом, мэр предлагает совету кандидатуры на должности руководителей департаментов администрации, а совет утверждает либо не утверждает эти кандидатуры. Мэр здесь не обладает правом вето на решения совета.

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

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

6. ***Модель «мэр – общее собрание»*** («староста – сход»). В малых поселениях (менее 100 жителей для России) применяется модель «мэр – общее собрание» (для России до 2003 г. – «староста – сход»). Функции представительного органа здесь выполняет непосредственно население на общем собрании (сходе). Единственным выборным лицом является мэр (староста), который осуществляет полномочия всех органов МСУ, кроме утверждения бюджета, отчета о его исполнении и контрольных функций – эти функции исполняет общее собрание (сход). В случае необходимости может формироваться небольшой аппарат, выбираться или назначаться казначей. Никакого разделения властей здесь нет. В России в данном случае сегодня староста не выбирается, а сходы организует глава муниципального района, куда входит поселение.

7. ***Модель «система комиссаров»***. Модель распространена во Франции (в настоящее время она становится менее популярной), но в наиболее чистом виде представлена в Индии. Государство назначает главного администратора (комиссара) с отдельными исполнительскими полномочиями. Совет имеет властные функции по определению политики и правил, совещательные функции по отношению к исполнительной власти. В свете имеются комитеты,

часто обладающие конкретными исполнительскими полномочиями, аналогичными модели «совет—комитеты». Одновременно существуют три органа власти со своими функциями.

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

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

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

Вернемся к России. Федеральный закон № 154-ФЗ позволял совмещать функции главы администрации (главы МО) и председателя муниципального совета. Таким образом, на уровне МСУ принцип разделения властей мог, как исполняться, так и не исполняться. Если обратиться к опыту Санкт-Петербурга, то в его 111 МО до принятия Федерального закона № 131-ФЗ были реализованы все мыслимые и немыслимые модели МСУ: имелись МО, в которых созданы как муниципальный совет – представительный орган, так и местная администрация – исполнительный, т.е. принцип разделения властей выполнялся; имелись МО, где вообще не был создан исполнительный орган, были МО, в которых избран глава МО, который одновременно являлся и председателем муниципального совета, и руководил исполнительной властью – в последних двух случаях принцип разделения властей не выполнялся.

В 2003 г. с принятием Федерального закона № 131-ФЗ принцип разделения властей стал обязательным и для уровня МСУ.

Нашим законодательством поддерживаются следующие модели: «сильный мэр – совет», «совет—менеджер», возможна также модель «сильный мэр – менеджер – совет».

3.7 Система органов местного самоуправления

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

- представительный орган муниципального образования;
- глава муниципального образования;
- местная администрация.

Кроме обязательных, допускается создание контрольного-счетного органа МО, избирательной комиссии МО, иных органов МСУ.

Наименования представительного органа МО, главы МО, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа МО) устанавливаются законом субъекта РФ с учетом исторических и иных местных традиций.

1. Представительный орган МО (далее – совет МО). Совет МО в нашей стране, так же как и во всем мире, является выборным коллегиальным органом. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ представительный орган городского поселения, муниципального района, городского округа обладает правами юридического лица. Представительный орган сельского поселения, внутригородского МО города федерального значения, внутригородского района может обладать правами юридического лица в соответствии с уставом МО. Полномочия совета делятся на исключительные, которые могут исполняться только советом, и иные, которые могут исполнять другие органы МСУ и (или) государственной власти.

К исключительным предметам ведения муниципального совета согласно Федеральному закону № 131-ФЗ относятся:

– утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

– установление местных налогов и сборов;

– установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью;

– принятие устава МО, внесение в него изменений;

– вопросы создания и реорганизации муниципальных предприятий и учреждений;

– принятие решения об удалении главы МО в отставку;

– установление тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений и некоторые другие вопросы (ст. 35 Закона).

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

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

Законом предусмотрены также условия досрочного прекращения полномочий представительного органа МО:

– в случае принятия решения о самороспуске;

– в случае преобразования либо упразднения МО;

– в случае вступления в силу решению суда соответствующего субъекта РФ о неправомочности данного состава депутатов, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;

– в соответствии с региональным законом, принятым после решения суда, установившего, что деятельность и (или) решения муниципального совета не соответствуют законодательству (ст. 73 Закона).

Уставом МО может быть предусмотрено досрочное прекращение полномочий совета МО также в случае нарушения срока издания муниципального правового акта, требуемого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления граждан.

Депутаты совета МО, избранные в составе списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями, входят в депутатские фракции.

2. Глава МО – высшее должностное лицо МО, которое наделяется уставом собственной компетенцией по решению вопросов МСУ.

Согласно ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ в уставе МО может закрепляться один из следующих вариантов полномочий главы МО:

– избирается населением и возглавляет местную администрацию. В этом случае работу муниципального совета возглавляет избранный из состава депутатов председатель совета;

– избирается населением и возглавляет совет МО;

– избирается депутатами из состава совета МО и является его председателем;

– избирается депутатами из состава совета МО и является главой местной администрации (в этом случае он складывает с себя полномочия депутата);

– избирается советом МО из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В этом случае он возглавляет местную администрацию. Порядок проведения конкурса определяет совет МО, а в формировании конкурсной комиссии принимают участие совет МО (назначает половину членов конкурсной комиссии) и высшее должностное лицо субъекта РФ (назначает другую половину членов).

Полномочиями главы МО во всех вариантах традиционно являются подписание и обнародование муниципальных правовых актов, представление без доверенности МО в отношениях с другими МО, органами государственной власти, иными организациями. Глава МО подотчетен и подконтролен населению и совету МО. Он может быть отозван жителями и удален в отставку советом МО в соответствии с региональными законами и уставом МО.

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

Главой местной администрации в соответствии с уставом МО может быть либо глава МО, либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту (менеджер), заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом МО. Порядок проведения конкурса определяет совет МО, а в формировании конкурсной комиссии принимают участие совет МО (назначает половину членов конкурсной комиссии) и высшее должностное лицо субъекта РФ (назначает другую половину).

Структура местной администрации утверждается советом МО по представлению главы местной администрации. Местная администрация обладает правами юридического лица.

4. Наличие контрольного-счетного органа МО в структуре органов МСУ не является обязательным. Однако для тех случаев,

когда в соответствии с уставом МО контрольный орган формируется, Федеральный закон № 131-ФЗ формулирует цели его создания и очерчивает компетенцию (ст. 38). Правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов МО, помимо федеральных законов, осуществляется также законами субъекта РФ. В современной России контрольно-счетный орган чаще всего формируется советом МО.

5. Избирательная комиссия МО также не является обязательным органом МСУ в МО, ее наличие или отсутствие определяет устав МО. Избирательная комиссия МО организует подготовку и проведение муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутатов, по изменению границ и (или) преобразования МО. Избирательная комиссия МО является муниципальным органом, который не входит в структуру органов МСУ. Избирательная комиссия может работать на постоянной основе и являться юридическим лицом. Эти и другие полномочия избирательной комиссии устанавливаются законодательством и уставом МО (ст. 39 Закона).

7. Иные органы. Региональными законами и уставами МО могут предусматриваться иные органы МСУ в МО, не запрещенные законодательством. Так в Санкт-Петербурге предусматривается возможность создания исполнительно-распорядительного органа, которым руководит глава МО, являющийся председателем представительного органа МО. В некоторых российских муниципалитетах согласно их уставам создана муниципальная полиция.

Вопросы для самоконтроля

1. Перечислите отличительные особенности континентальной модели МСУ.

2. Какие отличительные особенности англосаксонской модели МСУ вы знаете?

3. Какие отличительные особенности иберийской модели МСУ вы знаете?

4. Какая из моделей МСУ наиболее соответствует Европейской хартии местного самоуправления и почему?

5. Какие отличительные особенности североевропейской модели МСУ вы знаете?

6. Назовите главные избирательные системы, используемые на муниципальных выборах.

7. В чем состоит исключительная компетенция совета МО в России?

8. В чем суть принципов делегирования и кооптации? Используются ли они в России?

9. Назовите основные взаимоотношения совета, администрации и главы МО.

10. Какие из моделей МСУ соответствуют принципу разделения властей?

11. Какие из моделей МСУ поддерживаются Федеральным законом № 131- ФЗ?

12. Какие из моделей МСУ приводят к конфликтам?

13. Какие органы МСУ в МО являются обязательными в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ?

14. Какие варианты статуса и полномочий главы МО в России вы знаете?

15. Каковы функции контрольного-счетного органа МО?

16. Какие функции имеет избирательная комиссия МО?

4 НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

4.1 Правовые основы местного самоуправления

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

Функционирование местной власти определяется национальными конституциями и законодательством, в федеративных государствах, кроме этого, еще и региональными законами, причем национальное законодательство определяет лишь принципы организации и деятельности МСУ, возлагая на региональное законодательство все правовое регулирование системы МСУ.

Кроме этого имеются особенности правового регулирования МСУ в англосаксонских странах. В США важным документом, определяющим правовой статус местных органов являются муниципальные хартии (аналог наших уставов МО). В Великобритании, кроме законов, принимаются также «частные» парламентские акты, каждый из которых адресован конкретному муниципалитету, в Великобритании и других англосаксонских странах распространены также «адаптивные» законы, такой закон вводится в действие

не автоматически, а лишь по просьбе соответствующих муниципальных советов, которые принимают специальную резолюцию. Так применяются различные нормы Закона об аренде (1968).

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

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

Статья 12 Конституции относит МСУ к основам конституционного строя: в пределах своих полномочий оно самостоятельно, органы МСУ не входят в систему органов государственной власти. В ст. 130–133 говорится, что МСУ осуществляется гражданами путем выборов, других форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы МСУ; что МСУ обеспечивает самостоятельное решение населением местных вопросов, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; органы МСУ самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка. Структуру органов МСУ население определяет самостоятельно. Органы МСУ могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей средств для их осуществления. МСУ осуществляется путем референдума, выборов, через выборные и иные органы МСУ на территории городов, поселков и иных территориях. Территория МО может быть изменена только при

учете мнения населения. МСУ гарантируется правом на судебную защиту, запретом на ограничение прав МСУ, установленных Конституцией.

Конституция РФ практически полностью соответствует Европейской хартии местного самоуправления. Отличия состоят в следующем:

– по Конституции субъект МСУ – это российский народ, а по Хартии – выборные органы, т.е. разные субъекты МСУ;

– по Конституции население решает местные вопросы, а по Хартии органы МСУ регламентируют и управляют частью государственных дел, т.е. согласно Хартии МСУ не исключается из системы государственной власти.

Европейская хартия о местном самоуправлении, принятая Советом Европы в 1985 г. и ратифицированная Российской Федерацией в 1998 г., занимает особое место в системе источников муниципального права. Согласно Конституции РФ она является международным договором и имеет приоритет над внутренними российскими законами.

Хартия содержит следующее определение МСУ (ст. 3): под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из числа избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут располагать подотчетными исполнительными органами. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме участия граждан, там, где это допускается по закону». Таким образом, согласно Хартии, основным субъектом МСУ являются советы или собрания, т.е. выбор-

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

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

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

Основными федеральными законами в сфере МСУ являются: ГК РФ, БК РФ и НК РФ, Федеральный закон № 131-ФЗ, Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и др.

ГК РФ вводит понятие МО, делает его субъектом рыночных отношений, регулирует вопросы, связанные с муниципальной собственностью, сделками.

БК РФ определяет понятие местного бюджета, его место в бюджетной системе России, принципы бюджетной системы, в том числе относящиеся к МСУ, норматив отчисления от федеральных налогов в местные бюджеты, порядок исполнения местных бюджетов, межбюджетные отношения и пр.

НК РФ регулирует разграничение налоговых полномочий между властями всех уровней, определяет местные налоги.

Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» определяет цели, задачи и принципы муниципальной службы, права, обязанности, гарантии и ограничения для муниципального служащего, регулирует процесс прохождения службы.

Федеральный закон № 131-ФЗ – это самый важный закон: именно он определяет общие принципы МСУ, порядок образования структур МСУ, правила и процедуры их деятельности. Рассмотрим здесь некоторые нормы Закона, которые должны присутствовать согласно Хартии.

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

Органы МСУ имеют свой бюджет, муниципальное имущество и местные налоги. Муниципалитеты могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей средств для их осуществления. МСУ осуществляется на территории городских округов, поселений, муниципальных районов, внутригородских

территориях городов федерального значения населением непосредственно либо через органы МСУ, среди которых обязательно должен быть выборный орган. Территория МО может быть изменена только при учете мнения населения. МСУ гарантируется правом на судебную защиту, запретом на ограничение прав МСУ, установленных Конституцией.

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

– глава субъекта РФ получил право распускать муниципальный совет в случаях принятия советом решений, противоречащих законодательству, и в случаях длительного отсутствия заседаний совета;

– глава субъекта РФ получил также право отрешать от должности главу МО или главу местной администрации, в случае, если они издают акты, противоречащие законодательству, нарушающие права человека, угрожающие национальной безопасности и пр.;

– органы государственной власти получили право осуществлять временное управление МО, в том числе в случае задолженности МО (временная финансовая администрация).

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

Сравнивая Хартию и Федеральный закон № 131-ФЗ, можно убедиться, что в обоих документах проводится взгляд на МСУ, как на самостоятельную в пределах свей компетенции власть, и как на

подконтрольную государству власть в случае исполнения органами МСУ отдельных государственных полномочий. Однако в отличие от стран – членов Европейского Союза, в реальной жизни в России с 2003 г. этот контроль и вмешательство в работу являются чрезмерными и охватывают практически всю сферу деятельности органов МСУ. То есть провозглашая на словах самостоятельность МСУ, на деле государственная власть в России сегодня исповедует подход к МСУ как к подконтрольной себе власти.

Все субъекты РФ осуществляют собственное правовое регулирование МСУ в рамках, установленных Конституцией и федеральным законодательством. Региональное законодательство адаптирует федеральные правовые акты к местным условиям, учитывает местную специфику, кроме этого, именно в региональных законах определяется порядок и процедура выборов органов и должностных лиц МСУ, их статус, границы МО и преобразование МО, порядок наделения МСУ отдельными региональными государственными полномочиями, порядок образования фондов финансовой поддержки МСУ и другие нормы. Федеральный закон № 131-ФЗ значительно сузил сферу правового регулирования МСУ на региональном уровне.

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

– устав субъекта РФ;

– закон о МСУ в субъекте РФ;

– закон о территориальном устройстве субъекта РФ;

– закон о выборах депутатов и должностных лиц МСУ в субъекте РФ;

– закон о статусе депутата МСУ и должностных лиц МСУ в субъекте РФ;

– законно муниципальной службе в субъекте РФ и др.

Во время начала реформы МСУ в России (с 1995 г.) проблеме законодательного регулирования организации и деятельности си-

стемы МСУ уделялось большое внимание: более 200 федеральных законов по этому вопросу были приняты и действовали до 2003 г., к ним необходимо добавить другие федеральные нормативные правовые акты (указы Президента, постановления Правительства, решения КС РФ и пр.), нормативные правовые акты субъектов РФ и органов МСУ (в России в то время было 89 субъектов РФ и около 14 тыс. МО).

Серьезной проблемой, более или менее решенной лишь после 2003 г., являлось соответствие (на самом деле несоответствие) правовых актов друг другу. К сожалению, сплошь и рядом законодательство по МСУ субъектов РФ не соответствовало, а иногда и противоречило федеральному законодательству (примеры с Удмуртией, Краснодарским краем и пр.). Причина здесь состояла в том, что МСУ отнесено Конституцией РФ к сфере совместной компетенции федерального центра и субъектов РФ, отсутствовали в то время федеральные законы, разграничивающие полномочия центра и субъектов (проблему решил принятый Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Все это порождало правовой беспредел со стороны субъектов РФ, причем страдали от него большей частью органы МСУ (при осуществлении экономической и хозяйственной деятельности на подведомственной территории).

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

Деятельность каждого МО регулируется местными нормативными правовыми актами, главным из которых является устав (аналог конституции МО, акт высшей юридической силы на террито-

рии МО). Проект устава МО в обязательном порядке публикуется в СМИ и выносится для обсуждения на общественные слушания.

Статья 44 Федерального закона № 131-ФЗ указывает, что уставом МО должны определяться:

1) наименование МО;

2) перечень вопросов местного значения;

3) формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов ТОС;

4) структура и порядок формирования органов МСУ;

5) наименования и полномочия выборных и иных органов МСУ, должностных лиц МСУ;

6) виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;

7) срок полномочий представительного органа МО, депутатов, членов иных выборных органов МСУ, выборных должностных лиц МСУ, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц;

8) виды ответственности органов и должностных лиц МСУ, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц МСУ, досрочного прекращения полномочий выборных органов и выборных должностных лиц МСУ;

9) порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением;

10) порядок внесения изменений и дополнений в устав МО.

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

Кроме устава МО в систему муниципальных правовых актов входят:

1) правовые акты, принятые на местном референдуме, нормативные и иные правовые акты муниципального совета МО;

2) правовые акты главы МО, местной администрации и иных органов и должностных лиц МСУ, предусмотренных уставом МО.

4.2 Особенности местного самоуправления в городах федерального значения

В России сегодня имеются три города федерального значения: Москва, Санкт-Петербург и Севастополь. Здесь мы рассмотрим особенности системы МСУ в Москве и Санкт-Петербурге.

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ создание и функционирование системы МСУ в городах федерального значения, конкретно – внутригородских МО, осуществляется городскими законами. В Соответствии с Законом:

– МСУ в городах федерального значения осуществляется только на внутригородских территориях (т.е. не могут создаваться общегородские органы МСУ);

– территории МО определяются городскими законами;

– предметы ведения МО, источники доходов местных бюджетов и перечень объектов, передаваемых из городской в муниципальную собственность, определяются городскими законами.

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

Согласно данным законам МСУ в Санкт-Петербурге осуществляется в111 МО, а в Москве – в 146 МО (в Севастополе – в 10 МО). Городские власти не включили в предметы ведения МО вопросы здравоохранения, образования, городской инфраструктуры, большинство социальных вопросов; не передали им объекты недвижимости, определили крайне слабые источники доходов

местных бюджетов. Поэтому, применительно к Москве и Санкт-Петербургу мы будем говорить о системе органов местной власти, понимая под такими органами органы МСУ, а также органы государственной власти Москвы и Санкт-Петербурга, когда они решают вопросы местного значения (здравоохранения, образования, городской инфраструктуры, благоустройства и др.), но не вопросы государственной власти субъекта РФ.

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

Вопросы для самоконтроля

1. Что входит в нормативные правовые основы МСУ?
2. Какие положения Европейской хартии о местном самоуправлении вы можете назвать?
3. Какой нормативный правовой акт на территории РФ, регулирующий сферу МСУ, имеет высшую юридическую силу?
4. Назовите основные положения Конституции РФ, посвященные МСУ.
5. Соответствует ли Федеральный закон № 131-ФЗ Хартии, и если не соответствует, то почему?
6. Перечислите нормы, которые относятся к сфере МСУ в ГК РФ, БК РФ и НК РФ.
7. Какие вопросы, относящиеся к МСУ, регулируют региональные законы?
8. Какие вопросы регулирует устав МО?
9. Опишите особенности системы МСУ в городах федерального значения.

5 ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

5.1 Общие проблемы местного самоуправления в РФ

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

– ***востребованность*** **местного самоуправления.** Необходимость местного самоуправления для местного населения определяется способностью формирования и артикуляции местных интересов. В современном мире востребованность местного самоуправления прямо зависит от гражданского общества. Именно горизонтальные социальные связи способствуют формированию местных интересов и их последующей артикуляции через группы интересов, общественные организации на территории муниципалитета. Местные интересы, которые затем реализуются через систему МСУ, могут быть отделены от государства. Уровень артикуляции этих интересов очень сильно различается в зависимости от преобладающего типа политической культуры, уровня развития гражданского общества (числа и качества групп интересов, общественных организаций, групп давления и пр.);

– ***эффективность*** **местного самоуправления.** В реальной жизни, как говорилось выше, местные интересы артикулированы

далеко не всегда. Если же они не формулируются, то рамки местного самоуправления задаются государством, его интересами на местном уровне. Государство нуждается в организации власти на местном уровне, организация регулярная, стабильная, повсеместная, а не та, что отражает местные интересы, которые не могут быть одинаковыми для всей страны, а отличаются от места к месту. Итак, интересы государства и местного самоуправления различаются, отсюда вытекает, что необходим баланс отношений центра и локалитетов для устойчивости ТПС. Это означает выборность (в том или ином виде) и самостоятельность (в том или ином виде) местной власти в решении местных вопросов. Центр определяет (и по необходимости меняет) объем местной компетенции и обеспечивает проведение местными властями политики, соответствующей общегосударственным интересам;

– ***непрофессионализм*** **местного самоуправления.** Эта проблема связана с противоречием между выборностью и профессионализмом местной власти. МСУ предполагает формирование выборных органов власти и людей, не обязательно являющихся профессиональными управленцами. В соответствии с современными представлениями публичная власть сегодня отделена от общества, что делает ее более эффективной. Власть в демократическом обществе (не говоря уже об авторитарном) – это удел немногих: профессиональных политиков и управленцев. Принятие политических решений является прерогативой узкого круга лиц (менее 5% населения) – конкурирующих элит и лидеров. Население выбирает политическую элиту и доверяет ей определять правила и организовывать управление, а само участвует лишь в выборах, да и то не всегда. Интерес к прямой демократии снижается (конечно и разумеется, речь идет о стабильных обществах, отсутствии кризисов и пр.). На местном уровне появляется бюрократия, работающая в исполнительно-распорядительном органе. Таким образом, осуществляется

переход от прямой демократии к власти муниципальных менеджеров, которых население даже не выбирает. Следствием функционально-ролевой дифференциации местной власти становится процесс создания отраслевых и функциональных департаментов в исполнительном органе. МСУ может трактоваться сегодня как выборы населением профессиональных политиков и управленцев, наилучшим образом, по мнению населения, способных реализовывать местные интересы. Противоречия связаны и с определением объема полномочий МСУ. Приоритет самостоятельности местного сообщества входит в противоречие с профессионализмом местной власти, с ее ответственностью, с наличием у нее ресурсов. Это влечет за собой недоверие центральной власти к органам МСУ, что приводит к усилению контроля центра за МСУ. В результате МСУ отвечает и перед избирателями, и перед вышестоящей властью;

– ***экономическая самостоятельность*** **местного самоуправления.** Мировая практика показывает, что даже местные вопросы муниципалитеты, как правило, не могут решать без государственной помощи: местные сообщества в большинстве случаев невелики, компактны и экономически слабы. Государство вынуждено либо предоставлять муниципалитетам различный объем полномочий в зависимости от их ресурсной базы, либо обеспечивать экономически слабые муниципалитеты финансовой помощью.

Все описанные проблемы характерны и для современной России, причем проявляются они в куда более острой форме. Проблема непрофессионализма в нашей стране сегодня сводится к нехватке кадров для органов местного самоуправления: после 2003 г. количество МО почти удвоилось (в 2015 г. работали 22 923 МО, а в 2002 г. было менее 13 тыс.), подготовленных муниципальных кадров для работы в органах МСУ поселений катастрофически не хватает. Отсутствие экономической самостоятельности вместе со слабой ресурсной базой ведет к недостаточному и неэффективно-

му экономическому развитию МО (сил и средств едва хватает на решение местных вопросов), что в свою очередь мешает процессам муниципальной интеграции, поскольку из-за отсутствия развитой инфраструктуры переданные государственные полномочия исполняются не эффективно.

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

Самой главной проблемой, мешающей развитию местного самоуправления в нашей стране, является проблема автономии как ***экономической***, так и ***политической***.

Проблемы самостоятельности местного самоуправления (проблема муниципальной автономии) включают.

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

– все государственные средства, передаваемые органам местного самоуправления органами государственной власти;

– все собственные средства МО;

– заемные средства или муниципальный кредит.

Анализ соотношения этих источников финансовых ресурсов МО определяет самостоятельность данного МО: преимущество в структуре финансовых ресурсов первой группы говорит о зависимости данного МО от органов государственной власти; преимущество третьей группы указывает на зависимость от кредитных учреждений, главным образом, от банков; преимущество второй группы говорит о независимости МО. Самостоятельность местных финансов, таким образом, зависит в значительной степени от эф-

фективности собственной финансовой деятельности органов МСУ данного МО, от доходов их предприятий и организаций.

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

В 2003 г. осуществляется реформа системы МСУ. Что изменилось? Цифры по местным бюджетам свидетельствуют: за период с начала реформы и до 2017 г. финансовая самостоятельность муниципалитетов не только не повысилась, а ухудшилась по сравнению с дореформенным статусом. В общем объеме доходов местных бюджетов доля межбюджетных трансфертов составляет 61,1%, или 2069,0 млрд руб., что свидетельствует о высокой дотационности местных бюджетов России, т.е. о сильной зависимости от федеральных и региональных властей.

Явно обозначилась тенденция увеличения дефицита местных бюджетов: согласно данным официальной отчетности общий объем поступивших в местные бюджеты доходов составляет 3386,7 млрд руб., а общий объем расходов составил 3428,9 млрд руб.

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

Под собственными доходами МО следует понимать финансовые ресурсы, которые поступают в МО, но не взяты в кредит и не регулируются органами государственной власти.

Доля кредитов, взятых органами МСУ для погашения текущих расходов (главным образом кредиты берутся у коммерческих

банков), составила в среднем по России 3%, задолженности же перед другими уровнями бюджетов и естественными монополиями составляли во многих МО от 20 до 40%.

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

2. ***Политическую автономию.*** С принятием Федерального закона № 131-ФЗ политическая автономия органов местного самоуправления в России резко ослабла: органы местного самоуправления попали под жесткий контроль федеральных и, главным образом, региональных органов государственной власти, о чем подробно говорилось выше.

Проблема проведения честных, свободных и открытых выборов в органы власти любого уровня, в том числе в органы местного самоуправления, стала очень злободневной в XXI в., после того как в стране исчезла политическая конкуренция, и монополию на власть захватила партия «Единая Россия». Избирательные кампании сопровождаются массовыми нарушениями законодательства, повсеместным злоупотреблением административным ресурсом, использованием грязных избирательных технологий. Хорошей иллюстрацией служат выборы в органы местного самоуправления и региональные легислатуры 2009 г. Ход выборов и их результаты вызвали возмущение и протест всех фракций Государственной Думы, кроме фракции «Единая Россия». Было отказано в регистрации кандидатам от оппозиционных партий, многие из них, даже зарегистрировавшись, были сняты с регистрации и не допущены до голосования. Само голосование сопровождалось вбросом бюллетеней, подделкой итоговых протоколов, недопущением не только наблюдателей, но и избирателей на участки. В Санкт-Петербурге из-за массовых нарушений (сокрытие информации о нахождении избирательных комиссий, неверная нарезка округов, недопущение неугодных членов избирательных комиссий на засе-

дания и др.) все муниципальные выборы, назначенные на этот день, были отменены и перенесены на март 2010 г. Муниципальные выборы в Санкт-Петербурге в 2014 г. и последующих годов подтвердили вышеизложенные факты. Кроме этого, сокращается количество избранных должностных лиц МСУ, в первую очередь, мэров городов и глав местных администраций, которых сегодня все чаще и чаще назначают по контракту.

Вопрос организации местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге является одним и самых сложных в Российской практике. Проблемами городов федерального значения являются:

– сохранение единства городского хозяйства (разграничение компетенции между органами власти города, как целого, и органами власти, действующим на внутригородских территориях);

– наличие двух систем органов власти (региональная власть и МСУ), действующих на одной территории (разграничение компетенции между органами региональной государственной власти и органами местного самоуправления).

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

Разумеется, проблемы местного самоуправления – это лишь часть общероссийских проблем в процессе транзита. Но ни в одной другой сфере реформ контраст между декларациями местной

самостоятельности и местной демократии и реальностью подчиненности муниципалитетов государственной власти не был столь значителен.

5.2 Экономические проблемы местного самоуправления

Местное самоуправление представляет собой особый институт, где сочетаются интересы населения и воля государства. Ежегодно значительно усиливается актуальность, важность и значение вопросов, касающихся теоретических и прикладных исследований проблематики и местного самоуправления в целом и экономической основы его функционирования в частности. В региональных документах стратегического характера обращается внимание на необходимость повышения роли органов местного самоуправления в решении жизненно важных вопросах обустройства территорий и сглаживании различий в социально-экономическом положении жителей городских и сельских поселений.

Экономической наукой выработаны критерии эффективности в отношении региональной политики применительно к уровню муниципальных образований.

Местное самоуправление играет важную роль в социально-экономической жизни страны, обеспечивая различные услуги и инфраструктуру для населения. Однако, местные органы власти сталкиваются с рядом экономических проблем, которые затрудняют их работу и влияют на качество жизни людей. В этой статье мы рассмотрим основные экономические проблемы местного самоуправления и их возможные решения.

1. Финансовые ограничения

Одной из основных экономических проблем местного самоуправления является недостаточный финансовый ресурс. Многие муниципалитеты испытывают трудности с финансированием ин-

фраструктурных проектов, социальных программ и других обязательств перед населением. Это может привести к снижению качества услуг и услуг, а также к увеличению налогового бремени на населения.

Муниципалитеты могут искать альтернативные источники финансирования, такие как государственные субсидии, займы, инвестиции и партнерства с частным сектором.

2. Распределение ресурсов

Местные органы власти часто сталкиваются с проблемой неравномерного распределения ресурсов между различными районами и категориями населения. Это может привести к социальным неравенствам и недостаточной интеграции регионов в экономическую жизнь страны.

Муниципалитеты можно обязать принимать во внимание социально-экономические потребности всех районов при планировании и реализации инфраструктурных проектов и социальных программ.

3. Эффективность управления

Недостаточная эффективность управления и коррупция могут привести к потере ресурсов и недостаточной реализации инвестиционных проектов.

Муниципалитеты должны проводить реформы в области управления, улучшая прозрачность и контроль за расходованием средств.

4. Демографические изменения

Снижение рождаемости, возрастание уровня жизни и урбанизация приводят к изменению демографической структуры населения. Это, в свою очередь, может привести к изменению потребительских предпочтений и потребностей населения, а также к изменению экономической модели развития.

Муниципалитеты должны проводить исследования и анализы демографических тенденций, а также приспосабливать свои стратегии развития к новым реалиям.

5. Глобализация и конкуренция

Глобализация и интеграция в мировую экономику вызывают новые вызовы для местного самоуправления. Муниципалитеты должны адаптироваться к новым экономическим условиям, конкурировать с другими регионами и привлекать инвестиции.

Муниципалитеты могли бы усилить международное сотрудничество, развивать инфраструктуру и образовательные программы, а также создавать благоприятную инвестиционную климату для привлечения инвестиций и развития экономики.

В заключение, экономические проблемы местного самоуправления требуют комплексного подхода и сотрудничества на различных уровнях. Муниципалитеты должны продолжать искать новые решения и стратегии для решения этих проблем и обеспечения социально-экономического развития своих регионов.

5.3 Социальные проблемы местного самоуправления

Социальные проблемы местного самоуправления – это комплексные и многоаспектные вопросы, которые возникают в результате взаимодействия между местными органами власти, гражданами и обществом в целом. Эти проблемы могут касаться различных сфер жизни, таких как образование, здравоохранение, экология, благоустройство и другие. В данной статье мы рассмотрим основные аспекты социальных проблем местного самоуправления и их возможные решения.

1. Неравенство и социальная справедливость

Одной из основных социальных проблем местного самоуправления является неравенство между различными слоями населения. Это может проявляться в разнице доступности и качества услуг, образования и здравоохранения для разных категорий людей. Для решения этой проблемы необходимо провести социально-

экономический анализ и определить наиболее остро стоящие задачи, а также разработать стратегии и программы социальной поддержки для наиболее неимущих слоев населения.

2. Экологические проблемы

Экологические проблемы, такие как загрязнение воздуха, воды и почвы, а также сбросы отходов промышленности и строительства, могут стать серьезной угрозой для здоровья населения и окружающей среды. Для решения этих проблем местные органы власти должны разрабатывать и внедрять экологические стандарты и нормы, а также проводить информационные кампании среди населения для повышения их экологической культуры и ответственности.

3. Благоустройство и инфраструктура

Благоустройство и развитие инфраструктуры являются ключевыми аспектами местного самоуправления. Недостаток качественной инфраструктуры может привести к застою в экономическом развитии, а также ухудшению условий жизни для населения. Для решения этой проблемы местные власти должны применять стратегии инвестиций в инфраструктуру, а также проводить консультации с представителями бизнеса и общества для определения наиболее актуальных направлений развития.

4. Взаимодействие с предпринимателями и бизнесом

Создание благоприятного климата для развития малого и среднего бизнеса является важным аспектом местного самоуправления. Для этого необходимо обеспечить доступ к финансовым ресурсам, создать благоприятные условия для привлечения инвестиций, а также обеспечить содействие в решении административных вопросов и проблем с налогами.

5. Эффективность работы местных органов власти

Эффективность работы местных органов власти является ключевым фактором успешного решения социальных проблем.

Для повышения эффективности необходимо проводить систематические анализы работы местных органов власти, а также проводить обучение и профессиональное развитие сотрудников.

В заключение, социальные проблемы местного самоуправления являются сложной и многоаспектной темой, требующей комплексного подхода и сотрудничества между различными участниками процесса. Успешное решение этих проблем позволит создать более справедливое, эффективное и благополучное общество.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие социальные проблемы могут возникнуть в результате неэффективного управления местными органами власти?
2. Какие меры можно предпринять для решения социальных проблем на местном уровне?
3. Как можно обеспечить социальную справедливость и равные возможности для всех жителей местной общины?
4. Как можно улучшить социальное взаимодействие между различными слоями населения и различными социальными группами?
5. Какие экономические проблемы могут возникнуть в результате плохого управления местными органами власти?
6. Какие меры можно предпринять для улучшения экономической ситуации на местном уровне?
7. Как можно обеспечить экономическую справедливость и равные возможности для предпринимателей и работников местной экономики?
8. Как можно улучшить экономическое взаимодействие между различными секторами экономики и различными экономическими субъектами?

9. Как можно определить взаимосвязь между социальными и экономическим проблемами на местном уровне?

10. Как можно разработать стратегии для решения социальных и экономических проблем, учитывая их взаимосвязь?

11. Как можно обеспечить гармоничное развитие социальной и экономической сферы местного самоуправления?

12. Как можно обеспечить социально-экономическую стабильность и рост на местном уровне?

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: http://pravo.gov.ru
2. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) – URL: http://www.consultant.ru
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 03.08.2022, с изм. от 19.12.2022) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – ст. 3823
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 29.07.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 05.12.2022) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 5. – ст. 410.
5. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 03.10.2022) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1 (часть 1). – ст. 14.
6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 28.12.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023). – URL: http://www.consultant.ru
7. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 19.07.2000 № 118-ФЗ (ред. от 29.12.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023) – URL: http://www.consultant.ru
8. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2023) – URL: http://www.consultant.ru
9. Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 № 25-ФЗ – URL: http://www.consultant.ru
10. Автономов, А.С. Местное самоуправление в современной России: права, обязанности и деятельность представительных органов власти / А.С. Автономов [и др.]. – Москва: Весь мир, 1999.

11. Алмонд, Г. Гражданская культура / Г. Алмонд, С. Верба. – Москва, 1963.
12. Алмонд, Г. Сравнительная политология сегодня / Г. Алмонд [и др.]. – Москва, 2002.
13. Баталова, Ю.В. Государственное и муниципальное управление: учебник для вузов / Ю.В. Баталова; под общей редакцией Н.А. Омельченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2023. – 389 с.
14. Батищева, Н.А. Органы местного самоуправления как участники арбитражного процесса / Н.А. Батищева, Е.А. Захарова. – Красноярск, 2022. – 400 с.
15. Буланова, М.А. Местное самоуправление и развитие местных сообществ: учебное пособие / М.А. Буланова. – Хабаровск, 2022. – 140 с.
16. Варламов, И. 100 советов мэру / И. Варламов, М. Кац. – Москва: Альпина нон-фикшн, 2020. – 464 с.
17. Василенко, И.А. Государственное и муниципальное управление: учебник для академического бакалавриата / И.А. Василенко. – 6-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2017. – 494 с.
18. Васильева, В.М. Государственная политика и управление: учебник и практикум для вузов / В.М. Васильева, Е.А. Колеснева, И.А. Иншаков. – Москва: Издательство Юрайт, 2023. – 441 с.
19. Велихов, Л.А. Основы городского хозяйства: Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства / Л.А. Велихов. – Москва: Наука, 1996. – 466 с.
20. Воронин, А.Г. Основы управления муниципальным хозяйством / А.Г. Воронин, В.А. Лапин, А.Н. Широков. – Москва: Издательство МОНФ, 1997. – 138 с.
21. Гельман, В.Я. Реформа местной власти в городах России, 1991–2006 / В.Я. Гельман, С.И. Рыженков, Е.В. Белокурова, Н.В. Борисова. – Санкт-Петербург: Норма, 2008. – 368 с.
22. Горный, М.Б. Взаимодействие некоммерческих организаций с органами власти: общественный контроль и независимая оценка / М.Б. Горный // Публичная политика. – 2017. – № 1. – С. 54–75.
23. Горный, М.Б. Муниципальная политика и местное самоуправление в России: учебник и практикум для вузов / М. Б. Горный. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2023. – 393 с.

24. Горный, М.Б. Муниципальная политика и местное самоуправление в России. Часть III. Местная власть в Санкт-Петербурге: учеб. пособие М.Б. Горный. – Санкт-Петербург: Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург, 2011.
25. Государственное антикризисное управление: учебник для вузов / Е.В. Охотский [и др.]; под общей редакцией Е.В. Охотского. – Москва: Издательство Юрайт, 2023. – 371 с.
26. Государственное и муниципальное управление: учебник и практикум для вузов / С.Е. Прокофьев [и др.]; под редакцией С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина, Н.Н. Мусиновой. – 2-е изд. – Москва: Издательство Юрайт, 2023. – 608 с.
27. Даль, Р. О демократии / Пер. с англ. А.С. Богдановского; под ред. О.А. Алякринского. – Москва Аспект Пресс, 2000. – 208 с.
28. Дементьев, А.Н. Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации (1990-2018 годы) / А.Н. Дементьев. – Москва, 2020. – 230 с.
29. Дементьев, А.Н. Территориальная организация местного самоуправления в РФ. Тенденции, критерии, перспективы / А.Н. Дементьев, О.А. Дементьева, В.Н. Бондарь. – Москва, 2021. – 360 с.
30. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации. Межмуниципальное сотрудничество как механизм управления городскими агломерациями: монография / под ред. К.А. Ивановой. Научный редактор издания Э. Маркварт – Москва: Изд-во «Проспект», 2021. – 324 с.
31. Доманевская, Е.П. Москва-Санкт-Петербург: местное самоуправление в городах федерального значения: монография / Е.П. Доманевская [и др.]. – Санкт-Петербург, Институт муниципального развития, 2004. – 75 с.
32. Иваненко, Л.В. Конституционно-правовые основы развития системы местного самоуправления в Российской Федерации / Л.В. Иваненко, В.Н. Ткачев // В сборнике: Экономика, управление и право в современных условиях. международный сборник статей. под общей редакцией С.М. Анпилова. – Самара, 2013. – С. 39– 54.
33. Иванова, И.С. Социально-экономическая основа местного самоуправления в малом городе / И.С. Иванова, Л.В. Иваненко // Экономика,

управление и право в современных условиях: международный сборник статей; под общей редакцией С.М. Анпилова. Самара, 2013. – С. 55–65.
34. Карлина, А.А. Теоретические аспекты внедрения процессного подхода в исполнительные органы власти местного самоуправления / А.А. Карлина // Вестник университета. – 2019. – № 4. – С. 167.
35. Карлина, А.А. Механизмы взаимодействия органов местного самоуправления и общественных некоммерческих организаций в сфере культуры / А.А. Карлина, Н.А. Устина // Вестник Международного института рынка. – 2022. – № 1. – С. 91–97.
36. Карлина, А.А. Инструменты организации взаимодействия органов местного самоуправления с населением / А.А. Карлина, Н.А. Устина, В.В. Чегуров // Вестник Международного института рынка. – 2020. – № 1. – С. 106–111.
37. Кирсанов, С.А. Муниципальное управление: эффективность муниципального менеджмента: ученик / С.А. Кирсанов [и др.]. – Санкт-Петербург: Андреевский издательский дом, 2008. – 317 с.
38. Козлова, Л.С. Административные регламенты: учебное пособие для вузов / Л.С. Козлова. – Москва: Издательство Юрайт, 2022. – 415 с.
39. Колесников, А.В. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационные аспекты / А.В. Колесников; под общ. ред. А.Ю. Соколова; Саратовская государственная юридическая академия. – Саратов: Изд-во Сарат. гос. юрид. акад., 2022. – 400 с.
40. Купряшин, Г.Л. Основы государственного и муниципального управления: учебник для вузов / Г.Л. Купряшин. – 4-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2023. – 582 с.
41. Малахова, Л.А. Местное самоуправление и кооперация: совершенствование развития в сельской местности современной России: монография / Л.А. Малахова, А.В. Гладков. – Москва: Русайнс, 2020. – 78 с.
42. Маркварт, Э., Петухов Р.В., Иванова К.А. Институциональные основы местного самоуправления: учебное пособие / Э. Маркварт, Р.В. Петухов, К.А. Иванова. – Москва: Издательство «Проспект», 2019. – 344 с.
43. Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации:

монография / под общ. ред. Л.Т. Чихладзе, А.А. Ларичева, Е.Н. Хазова. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2020. –343 с.
44. Местное самоуправление в Российской Федерации. Новые возможности и современности: монография / под ред. Б.С. Эбзеева, Л.Т. Чихладзе, Е.Н. Хазова. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2022. – 295 с.
45. Местное самоуправление: учебник для вузов / под ред. Н.С. Бондаря. Москва: Юрайт. 2020. – 358 с.
46. Муниципальное право Российской Федерации в 2 ч. Часть 1: учебник для вузов / Н.С. Бондарь [и др.]; под редакцией Н. С. Бондаря. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 356 с.
47. Мухаев, Р.Т. История государственного управления в России: учебник для вузов / Р.Т. Мухаев. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2023. – 642 с.
48. Мухаев, Р.Т. Система государственного и муниципального управления в 2 т. Том 2: учебник для вузов / Р.Т. Мухаев. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2023. – 594 с.
49. Осейчук, В.И. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: учебник и практикум для вузов / В.И. Осейчук. – Москва: Издательство Юрайт, 2020. – 269 с.
50. Осейчук, В.И. Теория государственного управления: учебник и практикум для вузов / В.И. Осейчук. – Москва: Издательство Юрайт, 2022. – 342 с.
51. Осинцева, В.М. Территориальная организация населения: учебное пособие для вузов / В.М. Осинцева. – Москва: Издательство Юрайт, 2022. – 132 с.
52. Основы государственного и муниципального управления (Public Administration): учебник и практикум для вузов / Г.А. Меньшикова [и др.]; под редакцией Г.А. Меньшиковой, Н.А. Пруеля. – Москва: Издательство Юрайт, 2023. – 340 с.
53. Региональные и муниципальные финансы: учебник и практикум для вузов / Л.Л. Игонина [и др.]; под редакцией Л.Л. Игониной. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2023. – 581 с.
54. Региональные модели местного самоуправления в современной России: монография / под общ. ред. Э.Ю. Майковой, Е.В. Симоновой. – Тверь, 2020. – 212 с.

55. Сафронова, А.М. Организационно-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации / науч. ред. Л.Н. Мазур. – Москва, 2022. – 139 с.
56. Система местного самоуправления: учебное пособие для вузов / С.Е. Прокофьев [и др.]; под редакцией С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина, Н.Н. Мусиновой. – 2-е изд. – Москва: Издательство Юрайт, 2023. – 118 с.
57. Соколова, А.И. Актуальные проблемы цифровизации местного самоуправления: учебное пособие / А.И. Соколова. – Оренбург: Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2020. – 59 с.
58. Сравнительная политология: учебник / И.М. Бусыгина [и др.]; под ред. О.В. Гаман-Голутвиной. – Москва: Аспект-пресс. – 2015. – 752 с.
59. Стародубцев, А.В. Платить нельзя проигрывать: Региональная политика и федерализм в современной России / А.В. Стародубцев. – Санкт-Петербург: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2014. – 196 с.
60. Ткачев, В.Н. Сущность и развитие системы местного самоуправления в Российской Федерации / В.Н. Ткачев, Л.В. Иваненко // В сборнике: Экономика, управление и право в современных условиях. под общей редакцией А.Н. Сорочайкина. Самара, 2013. – С. 151–157.
61. Туровский, Р.Ф. Политическая регионалистика / Р.Ф. Туровский. – Москва: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2006. – 792 с.
62. Туровский, Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений: монография / Р.Ф. Туровский; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – Москва: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. – 399 с.
63. Устина, Н.А., Карлина, А.А. Моделирование процесса взаимодействия органов местного самоуправления и общественных некоммерческих организаций в ходе предоставления социальных услуг // Вестник Самарского муниципального института управления. – 2022. – № 1. – С. 7–17.
64. Хантингтон, С. Политический порядок в меняющихся обществах / С. Хантингтон. – Москва: Прогресс-Традиция, 2004. – 480 с.
65. Цыбакина, Е.Ф. Актуальные проблемы формирования кадрового резерва в органах местного самоуправления / Е.Ф. Цыбакина, Л.В. Ива-

ненко // В сборнике: Современные вопросы управления городом и его развитием. Сборник научных трудов VI межвузовского научного семинара. Отв. редактор Л.В. Иваненко. – Тольятти, 2020. – С. 103–111.
66. Широков, А.Н. Муниципальное управление: учебник / А.Н. Широков, С.Н. Юркова. – Москва: КноРус, 2019. – 224 с.
67. Широков, А.Н. Территориальные и организационные основы местного самоуправления в Российской Федерации / А.Н. Широков, С.Н. Юркова. – Москва: ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления», 2004. – 160 с.
68. Юкласова, А.В. Теоретические основы местного самоуправления / А.В. Юкласова // В сборнике: Современные проблемы управления. Самара, 2015. – С. 62–68.

Учебное издание

Юкласова Анастасия Валерьевна

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Учебное пособие

Редакционно-издательская обработка
издательства Самарского университета

Подписано в печать 11.12.2023. Формат 60x84 1/16.
Бумага офсетная. Печ. л. 5,75.
Тираж 120 экз. (1-й з-д 1-27). Заказ № .

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САМАРСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ АКАДЕМИКА С.П. КОРОЛЕВА»
(САМАРСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ)
443086, Самара, Московское шоссе, 34.

Издательство Самарского университета.
443086, Самара, Московское шоссе, 34.