

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ТУЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

Кафедра «Государственное и муниципальное управление»

КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ ПО ДИСЦИПЛИНЕ

**«Муниципальное управление и местное
самоуправление»**

Уровень профессионального образования: высшее образование – магистратура

Направление подготовки: 38.04.04 – *«Государственное и муниципальное управление»*

Профиль подготовки: *«Региональное управление»*

Квалификация (степень) выпускника: *магистр*

Тула – 2016

Содержание

Тема 1. Теоретические основы местного самоуправления.....	3
Тема 2. Местные органы власти в системе публичного управления.....	6
Тема 3. Территориальная организация местного самоуправления.....	14
Тема 4. Организация местного самоуправления.....	17
Тема 5. Финансово-экономическое обеспечение местного самоуправления.	23
Тема 6. Взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти, разграничение полномочий	26
Литература	29

Тема 1. Теоретические основы местного самоуправления.

Под **органами местного самоуправления**, как правило, понимают выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти. Это органы местных саморегулируемых территориальных сообществ, муниципальных образований, которыми они формируются и перед которыми несут ответственность за надлежащее исполнение своих полномочий. Органы местного самоуправления обладают следующими особенностями:

1) не входят в систему органов государственной власти (в соответствии со ст. 12 Конституции);

2) в случае наделения их отдельными государственными полномочиями они могут участвовать в осуществлении государственных функций, и их деятельность в данном случае будет находиться под контролем государства (в соответствии со ст. 132 Конституции).

Статья 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее в этой главе — Закон о местном самоуправлении 2003 г.) четко определяет структуру органов местного самоуправления, включая в нее следующие элементы: 1) представительный орган муниципального образования; 2) глава муниципального образования; 3) местная администрация; 4) контрольный орган муниципального образования; 5) иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом. Причем наличие первых трех элементов в системе органов местного самоуправления является обязательным.

В системе муниципальных органов власти особое место занимает представительный орган местного самоуправления как выборный орган, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. Наименования представительного органа местного самоуправления различны. В зависимости от исторических, национальных и иных традиций представительный орган может называться: дума, совет, муниципальный совет, сход, собрание, собрание представителей, рада, курултай, джирге, круге и т.п.

Представительный орган осуществляет вопросы **исключительного ведения** — это вопросы, не требующие проведения референдумов, опросов общественного мнения, публичных обсуждений, которые вправе решать только представительный орган местного самоуправления и никакие иные органы. Согласно Закону о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 35), в исключительном ведении представительного органа местного самоуправления находятся следующие вопросы: 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений; 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах; 4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении; 5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений; 7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества; 8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления; 9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения, 10) принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку.

Перечисленные полномочия представительных органов — это минимальный, но не исчерпывающий перечень их прав и обязанностей. Полномочия представительных органов местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований, где в соответствии с законодательством субъектов РФ они могут быть расширены (но не сужены). В случае когда перечень полномочий достаточно широк, роль представительных органов в общей системе органов местного самоуправления значительно возрастает.

Структура представительного органа местного самоуправления — внутреннее строение органа, которое по законодательству определяется населением муниципального образования самостоятельно. К структурным элементам представительного органа местного самоуправления, как правило, относятся: 1) руководящее звено (председатель);

2) функционально-отраслевые подразделения (постоянные и временные комиссии); 3) территориальные структуры (депутатские группы); 4) политические фракции; 5) рабочий аппарат.

Председатель организует работу представительного органа муниципального образования: созывает и ведет заседания представительного органа; контролирует и обеспечивает выполнение регламента представительного органа; подписывает решения, протоколы заседаний, другие документы представительного органа; организует выполнение решений представительного органа; координирует деятельность постоянных и иных комиссий; решает иные вопросы, которые ему могут быть поручены представительным органом или возложены действующим законодательством.

Постоянные комиссии как функционально-отраслевое структурное подразделение представительного органа местного самоуправления занимают особое место в структуре органа. К задачам постоянных комиссий представительного органа местного самоуправления относятся следующие вопросы: а) разработка предложений для рассмотрения на заседаниях; б) подготовка заключений и проектов решений по вопросам ведения представительного органа; в) содействие органам местного самоуправления и депутатам в их работе по осуществлению решений представительного органа; г) контроль в пределах полномочий представительного органа за деятельностью городской администрации, ее структурных территориальных подразделений, а также за работой предприятий, учреждений и организаций по выполнению решений представительного органа.

Исполнительные органы местного самоуправления — органы, осуществляющие организационно-управленческие и исполнительно-распорядительные функции, направленные на исполнение федеральных законов, законов субъекта РФ и местных нормативных актов, а также наделенные уставом муниципального образования собственной компетенцией. Исполнительным органом местного самоуправления является местная администрация (мэрия).

Местная администрация (от лат. — управление, руководство) — исполнительный орган в системе местного самоуправления, возглавляемый главой муниципального образования (главой администрации), осуществляющий следующие организационно-распорядительные функции: 1) исполнение федеральных законов, законов субъекта РФ и местных нормативных актов; 2) разработка проекта бюджета муниципального образования и его исполнение; 3) управление муниципальной собственностью; 4) разработка программ социально-экономического развития муниципального образования и их исполнение и т.п.

К структурным элементам местной администрации, как правило, относятся: 1) руководящее звено (глава местной администрации и его заместители); 2) аппарат администрации; 3) департаменты, управления, комитеты; 4) территориальные (районные) структурные единицы местной администрации.

Глава местной администрации руководит деятельностью исполнительных органов муниципального образования на основе единоначалия. Все исполнительные органы местного самоуправления подотчетны ему и ответственны перед ним. Глава

местной администрации несет персональную ответственность за надлежащее функционирование исполнительных органов городского самоуправления. В соответствии с уставом муниципального образования глава местной администрации выполняет следующие функции: а) организует формирование и исполнение бюджета муниципального образования; б) руководит непосредственно и через подчиненные органы предприятиями, учреждениями и организациями, находящимися в муниципальной собственности; в) обеспечивает соблюдение законности, прав и свобод граждан; г) отменяет правовые акты подчиненных органов управления администрации; д) организует разработку проектов планов, программ, правовых актов и вносит их на рассмотрение представительного органа муниципального образования; е) заключает договоры, соглашения; ж) применяет меры поощрения, привлекает к дисциплинарной ответственности назначаемых им муниципальных служащих.

Согласно ст. 37 Закона о местном самоуправлении 2003 г. главой местной администрации может быть: 1) глава муниципального образования; 2) лицо, назначаемое по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности.

При проведении конкурса представительный орган муниципального образования решает следующие вопросы: а) определяет порядок проведения конкурса (принимая положение о конкурсе на замещение должности главы местной администрации); б) устанавливает состав конкурсной комиссии (в том числе и общее число членов комиссии); в) назначает членов конкурсной комиссии (в муниципальных районах и городских округах назначает только 2/3, а 1/3 назначается законодательным органом государственной власти субъекта РФ по представлению высшего должностного лица субъекта РФ); г) выбирает лицо на должность главы местной администрации из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса; д) утверждает условия контракта главы администрации (принимая примерный контракт, заключаемый с главой местной администрации); е) утверждает структуру местной администрации по представлению главы местной администрации; ж) вправе выступать инициатором расторжения контракта с главой местной администрации.

Высшим должностным лицом в системе органов местного самоуправления является **глава муниципального образования**. Согласно ст. 36 Закона о местном самоуправлении 2003 г. глава муниципального образования: 1) избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава; 2) в случае избрания на муниципальных выборах он либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и является его председателем, либо возглавляет местную администрацию; 3) в случае избрания представительным органом муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования; 4) не может быть одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации; 5) в случае формирования представительного органа муниципального района из числа представителей выборных органов поселений является председателем представительного органа муниципального района.

Таким образом реализуется принцип разделения властей на местном уровне. Согласно ст. 36 Закона о местном самоуправлении 2003 г., в сельских поселениях (как правило, малочисленных) допускается совмещение полномочий председателя представительного органа местного самоуправления и главы местной администрации.

В соответствии со ст. 36 Закона о местном самоуправлении 2003 г. глава муниципального образования обладает следующими полномочиями:

1) представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования (представительские полномочия подразумевают, что с перечисленными

субъектами глава муниципального образования вправе подписывать соглашения, высказывать позицию от имени всего муниципального образования, за исключением специально оговоренных в законодательстве или уставе муниципального образования случаях);

2) подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;

3) издает в пределах своих полномочий правовые акты;

4) вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования;

5) обеспечивает решение вопросов местного значения.

Приведенные полномочия принадлежат главе муниципального образования независимо от способа его избрания и от того, какой орган он возглавляет. Уставы муниципальных образований расширяют данный перечень полномочий главы муниципального образования с учетом того, какой орган он возглавляет — представительный или исполнительный. Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению муниципального образования и представительному органу местного самоуправления.

Органы местного самоуправления взаимосвязаны между собой и представляют единую систему, в которой по Закону о местном самоуправлении 2003 г. реализован принцип разделения властей.

Тема 2. Местные органы власти в системе публичного управления

Понятия "публичность" и "публичное управление"

Публичность является характерной чертой государственного управления в условиях XXI в. Развитие СМИ и Интернета качественно изменило пространство публичной коммуникации, расширило возможность участия общества в управлении, дало импульс к новым формам взаимодействия органов власти и населения. Эти изменения кажутся исследователям столь значительными, что они предлагают выделить современный этап (XXI в.) государственного управления, обозначив его следующим термином *New Public Administration*. В нашей стране этот феномен публичности мало изучен, поэтому приведем ретроспективу взглядов европейских ученых.

Из теории публичности

Значение публичности осознавалась давно, что отражено в многочисленной зарубежной литературе по теме. Роль публичности — "театрокрации" — описал еще Платон; для него она была естественным способом выражения мыслей интеллектуальной элиты. Напомним, что в его времена письменность отсутствовала, философы в окружении своих учеников ораторствовали на актуальные темы.

Х. Арендт (1906—1975) проследила генезис исторических и культурных форм публичного пространства, которое для нас было ограничено визуальным контактом "публики". Она выявила и актуализировала внимание на негативной стороне публичности, описав последствия формирования "коллективного разума" в случайной аудитории типа толпы на примере пубов в Германии — места становления фашизма и фашистской идеологии[1].

Публичность как качество современного общества активно изучалась Ю. Хабермасом[2]. Именно он дал первое определение: "Публичность (*die Offentlichkeit*) образует сферу коллективности, ассоциативное пространство, в котором группируются члены общества (по разным признакам), коллективируются взгляды, эмоции, возникают и функционируют партии и движения, общественные организации, творческие и другие союзы, т.е. публичное пространство". Он обосновал роль

просвещения как предпосылки появления новой формы публичности — публики частных индивидов, вместе обсуждающих общественные проблемы. В отличие от Х. Арендт, Ю. Хабермас трактует публичное пространство как виртуальную общность, идентичность которой складывается по мере роста СМИ (печатных изданий) и образована общностью тех, кто читает, пишет и интерпретирует.

Как аналитик коммуникации, Ю. Хабермас дает системную оценку публичному пространству. Он мыслит его как принципиально внеличный феномен, в котором не столько осуществляются действия, сколько происходит коммуникация, обмен информацией, мнениями. Публика (независимые граждане) сама править не может, она может лишь контролировать действие административной власти, правительственных институтов и направлять их в необходимом русле. Хабермас выделяет "сильную" — институциональную и "слабую" — неформальную публики. Первая — организованная, наделенная прерогативами принятия и достижения решений, а вторая — неорганизованная, неформальная, образующая "публичную сферу" общества. Она формирует общественное мнение, распознавая новые проблемы, которые нуждаются в широком рассмотрении людьми, свободными от бремени принятия решений. Поэтому основные черты "слабой" публики — открытость, спонтанность, плюрализм. Публичная сфера понимается Хабермасом как открытая сеть перекрывающихся "субкультурных публик"[3].

А. Турен рассматривал публичность как условие и форму акционизма — нового типа социальных отношений, свойственных современному обществу (вторая половина XX в.) и основанных на активном включении субъектов в социальное управление[4]. Публичность как предпосылку и современную технологию социального управления рассмотрел П. Друкер. Потенциал интернет-технологий (как способа формирования публичности), помимо других особенностей постиндустриального общества, стал предметом изучения М. Кастельса. Новый тип социологии (публичной, или клинической), основанный на актуализации коммуникаций и публичности, раскрывающей механизм отбора социальных проблем, сформулировал М. Буровей (президент Американской социологической ассоциации)[5].

Наращение сложностей осуществления принципов представительной демократии в Европе и Северной Америке привело к критическому пересмотру понятия "публика", ярким выражением чего явились работы У. Липмана "Публика-фантом" и Д. Дьюи "Публика и ее проблемы". В них авторы утверждают факт "утраты публики" и проявляют сильные ностальгические настроения, организованные вокруг следующей сентенции: некогда публичная сфера существовала во всем своем цвете; сегодня, когда вкус к коллективному обсуждению и участию утрачен, она искажена и ослаблена.

В российской науке этот термин только начинает использоваться. В большинстве словарей его рассматривают как синоним "гласности" или "общезвестности", что абсолютно недостаточно. Представляется, что публичность — это проявление национальной культуры, навыка коллективно обсуждать и принимать решения по вопросам общественной значимости. Публичность — это воплощение на практике общественного (коллективного) интереса к социальным проблемам, новый уровень развития демократии, реализованный в создании институтов контроля и соучастия в принятии управленческих решений.

Публичность — это проявление социальной гражданственности и ответственности за процессы, происходящие в стране, субъектами хозяйствования и управления, а также проживающим на ее территории населением.

Это — особый тип отношений между жителями страны по поводу совместного владения территорией, недрами, инфраструктурой, национальными предприятиями и финансами и т.д. Публичное — это один из ракурсов проявления общественного, при котором совместное проживание (внутри национальных границ) формирует естественную

коллективную общность и право на реализацию сопричастности к управлению государством.

За рубежом термин *public* гораздо более распространен, чем понятие "общественный", что отражает специфику их социально-экономических отношений. Его применение в экономике воплощено в термине *Public Sector*. В правовых науках имеется особый раздел "публичное право", устанавливающий права и обязанности жителей страны, плательщиков налогов, пользователей национальным богатством.

В России именно юристы начали изучение отношений публичности, выявив существенную недостаточность теоретического осмысления данного понятия в свете новых отношений, сложившихся в стране после рыночных реформ. Общественная собственность в России, объединяющая всех основа социальных отношений, существенно уменьшилась. Между жителями и государством (органами власти и управления) сложились новые — рыночные — отношения, в которых население своими налогами оплачивает услуги государства. Жители страны перестали быть совместными владельцами общественной собственности на средства производства — предприятия были приватизированы. При этом они остались сопричастными к национальному богатству, социальной инфраструктуре, земле и т.д. Они совместно платят налоги, владеют и продают недра (нефть). Эта общность нового типа нуждается в осмыслении и юридическом оформлении.

Юристы первыми обратили внимание на две стороны публичности: 1) ориентированность на всеобщее благо и 2) открытость, непотаенная истинность (алетейя)[6]. Приведем следующее высказывание: "Публичность — это не только гласность. Гласность есть самостоятельный признак какой-то деятельности или процесса. В то же время публичная деятельность должна быть обязательно гласной, известной неограниченному кругу лиц и протекать при наблюдении за нею общества. Это не означает, конечно, тотальной слежки за публичным деятелем. Речь идет о мониторинге, постоянном наблюдении за публичной деятельностью. Тесная связь со всеобщим благом является конституирующим аспектом публичности".

По-иному, но не менее значимо, выглядит экономический ракурс феномена.

Можно ли отождествлять понятия общественного и публичного сектора (в нашей стране)? Представляется, что в условиях плановой экономики (СССР) отношения в большей степени соответствуют понятию "общественный сектор", поскольку участие каждого в совладении национальными богатствами было закреплено соответствующими законами и Конституцией страны. В условиях рыночной экономики население пользуется благами "публичного" сектора, т.е. не как собственник, а на правах пользования (распоряжения) им. Так, все жители пользуются бесплатным медицинским обслуживанием, все дети ходят в школу, имеют возможность бесплатно заниматься в кружках и секциях, многие представители молодежи учатся в вузах. Крайне важной для каждого является возможность бесплатной защиты полицией и армией, деятельность Государственной автоинспекции и судов, службы жилищно-коммунального хозяйства и городской инфраструктуры. Однако участвовать в контроле за предприятиями, оказывающими нам эти услуги, мы практически не можем.

Современная публичность — проявление национальной коммуникативной и гражданской культуры. Однако так было не всегда. Когда-то и критика нерадивого чиновника, не говоря уже о первых лицах в государстве, запрещалась. Необходима была длительная социальная борьба трудящихся за свои права на свободу слова и собраний.

Исследователи форм проявления публичности характеризуют траекторию их развития как гегелевскую триаду в метаморфозе форм. Первоначально, в период Древней Греции и Древнего Рима, основной формой проявления публичности было восхваление государства, что и понятно - коллективное мнение могла выразить только аристократия, а она была благодарна власти за создание условий для сохранения ее собственности и богатства. Большинство философов того времени рассматривали государство (органы

власти) как обязательный институт, данный Богом или высшими силами, и не допускали его критики.

Постепенно, по мере распространения грамотности среди населения, по мере формирования мест публичного общения: рынков-базаров, городских площадей, трактиров, — формируется практика критики жителями правителя (двора) и институтов государственной власти. Особенно острой она была в трактирах-пабах, где собирались мужчины и выпитое спиртное добавляло всем смелости, переходящей в агрессию. Так, Х. Арендт, одна из основоположниц изучения генезиса форм публичных пространств, видела прямую связь публичного поведения в пабах в Германии с появлением фашизма. Из посетителей пивных формировались вооруженные толпы, а критика действующих порядков переросла в массовую национальную агрессию, которую А. Гитлер возглавил, доведя страну до войны.

Третья форма в системе метаморфоз — конструктивное участие населения в правлении. В ходе длительных демократических преобразований общество сначала институционализировало допустимость критики государства, затем создало учреждения социального контроля: СМИ, институты экспертов и аудиторов, а далее формы, создающие возможность участия каждого в принятии управленческого решения. Характеризуя публику этого этапа, ученые определяют ее следующим образом: "регулятивный идеал демократической формы правления, социологический феномен, норма и принцип, во имя которого возможна критика демократических институтов, центральная категория либерально-демократической теории"[7].

Итак, публичность относится к особому типу понятий, которые крайне важны как в социологии, так и в социологии управления. Ее изучали многие представители этих наук, включая 10. Хабермаса, А. Турена, М. Кастельса, П. Друкера и др. Природа публичности существенно различалась на разных этапах истории и у разных народов, воплощая особенности времени и пространства. Стержнем понятия является групповая (коллективная) заинтересованность в социальных проблемах, реализуемая в их открытом обсуждении с другими акторами и государством. Формы воплощения этого типа социальной ответственности индивидов как жителей государства были различны. Так, в Древней Греции и Древнем Риме среди них преобладала поддержка государства как условия поддержания порядка. Затем в течение длительного периода публичность выражалась в виде резкой критики государства как антисоциального механизма, защищавшего интерес одних классов в ущерб другим. Эта критика часто проявлялась в резких формах, в том числе призывая к изменению действовавших режимов. В настоящее время повсеместно иницируется привлечение населения к соучастию в управлении во всевозможных проявлениях, включая активную рефлексию на изменения в обществе через СМИ и Интернет.

Управление местными делами в демократических странах может осуществляться как посредством назначенных центральной властью органов и должностных лиц государственной администрации на местах, выступающих в качестве периферийного звена государственного аппарата, так и через представительные и исполнительные органы, избираемые непосредственно населением административно-территориальных единиц. Такие представительные органы именуется обычно органами местного самоуправления или местного (муниципального) управления.

В современном виде системы местных органов власти в развитых демократических странах Европы и Америки сложились в основном в результате муниципальных реформ XVIII-XIX и XX веков. Исторически становление местного управления в его современном виде было связано с процессами перехода от сословного общества к индустриальному. Оплотом нарождавшейся буржуазии явились малые и большие города, требовавшие все большей самостоятельности в управлении местными делами, свободы городского

самоуправления от надзора и вмешательства со стороны центральных органов государственной власти. С середины XIX века подобного рода управление на местах стало именоваться - в некоторых странах - местным самоуправлением, что отражало определенные реалии того времени.

В тот период исторического развития общества считалось, что местные представительные органы являются своеобразной четвертой властью, связанной законом и судебным контролем, но не подчиненной правительству и его органам в центре и на местах.

По мере становления современного государства, развития центростремительных тенденций в области государственного управления, усиления правового регулирования деятельности местных органов и все большего переплетения полномочий муниципалитетов и центральных ведомств в результате расширения социальных функций государства, происходит пересмотр принципов связей муниципалитетов с органами государственного аппарата, а также постепенное превращение местного самоуправления в разновидность специфической исполнительной деятельности, осуществляемой в рамках общей государственной политики.

Становление и развитие государства благосостояния (welfare state), расширение набора услуг, предоставляемых государством своим гражданам, оказало в целом двойственное влияние на деятельность местного управления. С одной стороны, повысилась роль местных органов в реализации правительственной политики на местах, в предоставлении услуг населению, это в свою очередь стимулировало заинтересованность государства в эффективности функционирования местного управления. С другой стороны, усилилась интеграция местных органов в государственный механизм, что в значительной степени привело к потере многими из них своей былой самостоятельности. Как справедливо писал Г.В.Барабашев, эволюция местного управления многократно усилила государственную природу муниципальных институтов, срастив местные дела с общегосударственными интересами и поставив выборные муниципальные учреждения в сильнейшую административную и финансовую зависимость от правительства и министерств, что окончательно оттеснило элементы местного самоуправления в муниципальной организации к деятельности на второй план.

Изменившаяся ситуация заставила центр искать новые пути влияния на местные органы с целью подчинения их деятельности решению прежде всего общегосударственных задач (или же тех местных задач, которые имеют общенациональное значение). Как отмечает германский исследователь, чем полнее втягиваются местные территориальные единицы в осуществление конституционно-правовых принципов социальной государственности, тем больше они вынуждены абстрагироваться от местных особенностей и следовать целям всей страны, принципам государственной политики. Он подчеркивает, что в современной Германии (как и в других развитых странах) судьба местных органов во многом зависит от поддержки государства. Неразрывно связанные с налоговой и финансовой системой государства, они скорее являются частью единого целого, чем независимыми территориальными единицами, и возможность что-либо предпринять на муниципальном уровне больше зависит от общей ситуации в государстве, чем от специфических местных обстоятельств. Другой немецкий автор отмечает, что общины являются ... не только основой государства, но и его членами, то есть они интегрированы в общую систему государственной власти. Они осуществляют свою власть как часть государства и по его полномочиям.

Таким образом, на протяжении XX столетия местные органы власти переходят от противопоставления местных органов, местных интересов, местного управления государственным к их постепенной интеграции в общеправительственный механизм, деятельность которого направлена на комплексное решение задач, стоящих перед обществом в целом. Однако этот интегрированный механизм не является государственным механизмом в его традиционном понимании. В континентальной

Европе, под влиянием политико-правовых учений эпохи Реформации и Просвещения, государство воспринималось как единый и единственный носитель публичной власти. Позже, под влиянием новых правовых теорий и опыта Великобритании и США, становится очевидной двойственная природа государства. С одной стороны, оно является носителем суверенитета, институтом, обеспечивающим его существование. В этом смысле государство действительно обладает монополией на некоторые prerogatives публичной власти, которая проявляется как в отношениях с другими государствами, так и в отношении с любыми субъектами права на территории данного государства. С другой стороны, государство является одним из субъектов публичного управления - наряду с другими субъектами, в частности - местными органами власти. Это проявляется в существовании государства, местных или региональных органов власти (или территориальных сообществ), публичных корпораций как самостоятельных юридических лиц, которые могут вступать друг с другом в договорные отношения, находиться в конфликте, решать свои споры в суде и т.д. - и которые обладают prerogatives публичной власти.

Исключением является Великобритания, где центральное государство не существует как единое юридическое лицо. Напротив, самостоятельными юридическими лицами являются центральные органы власти. Элементы такого правового дробления существуют и в других монархиях (например, в Нидерландах), однако отсутствие или условность существования государства как юридического лица отчасти компенсируется статусом Короны как безличного субъекта (у)правления.

С этой точки зрения, на территории любого государства (в первом значении) действует сложная система публичного управления, представленная самостоятельными субъектами управления, образованными по территориальному или отраслевому принципу, одним из которых является государство (во втором значении).

Именно в эту систему публичного управления все больше интегрируются местные органы власти, постепенно переходя от управления делами местного значения к решению тех проблем, которые наиболее эффективно могут быть решены на местном уровне, в рамках целостной системы публичного управления и исходя из задач системы в целом. В европейской и североамериканской научной литературе такая единая система публичного управления, включающая государственные, местные органы, некоторые негосударственные организации, получила название *governance*.

Однако две стороны государства (два типа полномочий государственных органов власти) не существуют раздельно и независимо друг от друга: это две характеристики одного и того же субъекта. Поэтому очевидно, что в системе публичного управления центральные органы власти занимают привилегированное положение - не только за счет масштаба подотчетной им территории, но и за счет представления государства как носителя суверенитета. Эта особая роль государства является основанием для постоянных сомнений в самостоятельности местного (само)управления. Как правило, местное самоуправление создается - или признается, с существенными ограничениями - государством. Закрепление за органами самоуправления определенных полномочий на практике является лишь результатом разграничения компетенций между центром и административно-территориальными единицами в рамках единого механизма публичного управления. Местные органы не могут самостоятельно определять круг своих полномочий, поскольку последние устанавливаются вышестоящими государственными органами, а в ряде случаев - судами. В отличие от государства как такового, местное управление не обладает суверенитетом, а потому не может ограничивать полномочий различных ветвей власти.

Степень самостоятельности местных органов власти критически оценивается прежде всего в англосаксонских странах. Именно здесь получила распространение государственная теория местного управления, в значительной мере опирающаяся на судебную практику по муниципальным делам и спорам. Согласно этой

теории, местные органы являются в первую очередь агентами центральных ведомств, оказывающих услуги населению в соответствии с общенациональными стандартами и под общенациональным руководством. Как подчеркивает английский исследователь К.Дейвис, местное самоуправление - это прежде всего управление, иными словами, осуществление публичной власти на местном уровне. К.Дейвис признает, что, следуя такой логике, местные органы действуют лишь постольку, поскольку центральное правительство с чисто технической точки зрения неспособно самостоятельно осуществлять управление во всех административно-территориальных единицах. Подобный скептицизм разделяют и некоторые французские исследователи. Профессор Парижского университета Р.Драго отмечает, что местные органы чаще всего формируются для удобства управления государством, так как с момента достижения последним определенных размеров отказаться от допущения существования местных органов становится просто невозможно. В то же время во французской литературе распространена и трактовка местного управления в духе естественно-правовой доктрины, где проводится различие между искусственно созданными (т.е. на основе правовых актов центральных властей) и естественно сложившимися территориальными образованиями, лишь впоследствии признанными центральными властями (например, коммуна, город). Считается, что в управлении первыми должны преобладать интересы государства, в то время как вторые могут обладать значительной самостоятельностью и руководствоваться прежде всего местными интересами.

Наконец, в Западной Европе деятельность местных органов власти все больше интегрируется в единый процесс публичного управления, объединяющий все страны Европейского Союза: местный характер интересов становится все более расплывчатым, а воздействие надгосударственного регулирования на местное управление - все более значительным.

Местное управление, вместе с тем, является, весьма специфическим элементом публичного управления, обладающим значительной самостоятельностью и своеобразием. Это объясняется тем, что местные представительные органы (советы и т.п.) выступают в роли практически единственного центра власти вне рамок национального парламента (а в федеративных государствах - и легислатур субъектов федерации) обладающих легитимностью, базирующейся на выборах, народном голосовании.

Для того, чтобы правильно оценить роль местного управления в механизме публичного управления, необходимо разобраться также в соотношении понятий местное управление и местное самоуправление. Существует точка зрения, при которой эти понятия обозначают как бы две различные системы, параллельно функционирующие на местном уровне: под местным управлением понимаются органы, назначаемые из центра и представляющие на местах государственную администрацию, а под местным самоуправлением - местные выборные органы и должностные лица. Если придерживаться такой позиции, то получается, что в Великобритании вообще не существует местного управления как такового, поскольку на местах отсутствуют чиновники, назначаемые из Центра. А ведь именно термин местное управление используется как в законодательстве, так и в работах исследователей этой страны. Более правильным представляется не противопоставление местного самоуправления и местного управления, а рассмотрение их соотношения как части с целым. Следует признать, что местное управление является достаточно сложным и гибким механизмом, который может включать в себя как государственную администрацию на местах, так и избираемые местным населением органы власти (т.е. органы местного самоуправления). Понятие местное управление, таким образом, охватывает как прямое государственное управление на местах (назначаемые центром и подчиняющиеся ему чиновники), так и местное самоуправление (деятельность местных выборных органов и должностных лиц, ответственных лишь перед избирателями и перед законом). При этом в некоторых странах может фактически присутствовать лишь один из видов местного управления. Кроме того,

наряду с классическими и наиболее распространенными выборными органами (представительная и исполнительная власть общей компетенции), могут существовать и отраслевые выборные органы управления специальной компетенции (судьи, шерифы, органы управления здравоохранением и жилищным строительством и т.д.), обладающие определенной независимостью как от центральной государственной власти, так и от классических органов самоуправления. В отдельных случаях на местном уровне действуют и органы специальной компетенции, созданные центральной властью, но не входящие в иерархическую систему исполнительных органов (например, многие британские кванго). В итоге местное управление оказывается гораздо более разнообразным, чем это можно представить, если сводить его к самоуправлению.

Именно в таком качестве местное управление входит в систему публичного управления, обладая, как уже отмечалось, большей спецификой и самостоятельностью по сравнению с его другими элементами (во многом благодаря такой своей составной части, как местное самоуправление).

Современная теория государственного и муниципального управления рассматривает местное управление, как правило, сквозь призму таких понятий как децентрализация и деконцентрация государственной власти. В самом общем виде различие между ними заключается в том, что деконцентрация представляет собой передачу части государственных полномочий назначаемым из центра чиновникам, а также дробление властей одного уровня, в то время как децентрализация выражается в передаче центром отдельных властных полномочий местным (региональным) органам самоуправления, самостоятельным публично-правовым институтам не входящим в систему государственной власти.

Наиболее детально данные понятия разработаны во французской административно-правовой литературе. Так, известный французский юрист Ж.Ведель под деконцентрацией понимает организационную технику, которая состоит в передаче важных прав по принятию решений представителям центральной власти, поставленным во главе различных административных округов или государственных служб. Французские исследователи различают вертикальную и горизонтальную деконцентрацию. В рамках первой (вертикальной) все полномочия по представительству интересов центральных властей на местах передаются только одному государственному чиновнику, в результате чего деконцентрация в центре порой сопровождается концентрацией на местах. Горизонтальная же деконцентрация выражается в существовании на местном уровне нескольких центров власти с распределением обязанностей по отраслевому принципу.

Децентрализация, - как отмечает Ж.Ведель, - состоит в передаче прав на принятие решений не просто представителям центральной власти, а органам, которые не находятся в иерархическом подчинении центральным органам власти и которые зачастую избираются заинтересованными гражданами. Обоснование необходимости децентрализации, по мнению Ж.Веделя, носит двоякий характер. Во-первых, децентрализация, передавая непосредственно в руки самих заинтересованных лиц управление делами, имеет достоинства демократического характера, причем демократизм гораздо более реален в местных масштабах, нежели в общенациональном. Во-вторых, децентрализованное управление, если только для этого обеспечены необходимые средства и условия, является гораздо менее тяжеловесным и гораздо более практичным, чем централизованное управление.

Деконцентрация и децентрализация имеют ряд общих моментов, являясь двумя различными видами перемещения властных полномочий из центра на места. В то же время между ними существуют и важные различия. Деконцентрация, - отмечает Ж.Ведель, - это лишь техника управления, которая сама по себе не равнозначна развитию демократии, поскольку она сохраняет всю администрацию в распоряжении центральной власти или её представителей. При деконцентрации, хотя те и другие подчинены одному и тому же лицу, т.е. государству, министр или представитель государства вправе

делегируют часть своих полномочий префектам - представителям государства на местах, что является лишь способом организации властвования внутри государства.

Реформы по деконцентрации имеют управленческий, а не политический смысл: в географическом отношении аппарат управления приближается к гражданам, но сами они никакой властью не наделяются.

При децентрализации же происходит непосредственное отчуждение полномочий государства как юридического лица в пользу другого юридического лица, каковым является местный управленческий коллектив - коммуна или департамент или же государственное учреждение. В то же время децентрализация власти отнюдь не означает перерастание ее в федерализм. Как отмечает Ж.Ведель, если децентрализация ведет к возникновению публичных юридических лиц иных, нежели государство, то эти публичные юридические лица имеют чисто административный характер и совершенно не располагают законодательной или судебной властью.

Французское административное право выделяет территориальную и ведомственную децентрализацию. В основе первой лежит географический фактор, в итоге территориальная децентрализация приводит к созданию публичных юридических лиц, компетенция которых распространяется на определенную территорию (например, на коммуна). В основе ведомственной децентрализации лежит чисто технический фактор, что приводит к передаче определенных функций публичному юридическому лицу, существующему в форме публичного учреждения.

Английские исследователи, наряду с децентрализацией, различают также и деволюцию, которая носит региональный характер и ассоциируется прежде всего с делегированием центральным правительством полномочий отдельным частям Соединенного Королевства (субнациональным единицам - Уэльсу, Шотландии, Северной Ирландии) при полном сохранении суверенитета центра. Обычно различаются законодательная (предоставление органам региона права издавать законы - как, например, для Шотландии) и административная деволюции (передача органам соответствующей субнациональной единицы права, осуществляя законы и политику центра, конкретизировать их применительно к специфике данного региона). В других англосаксонских странах (например, в Австралии, в Новой Зеландии) термин деволюция используется как синоним децентрализации в целом.

Тема 3. Территориальная организация местного самоуправления

Элементом системы местного самоуправления и формой непосредственной демократии рекомендательного характера является территориальное общественное самоуправление. Согласно Закону о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 27) **территориальное общественное самоуправление** — это форма самоорганизации граждан по месту их жительства для осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Территориальное общественное самоуправление (далее — ТОС) осуществляется на части территории муниципального образования: в подъезде многоквартирного дома, в доме, в группе жилых домов, в сельском населенном пункте и т.п. Следует отметить, что на одной территориальной единице может быть создан только один орган ТОС. Многоуровневая система предполагает подчинение нижестоящих уровней вышестоящим, например, старший по подъезду будет подчиняться старшему по дому, а тот, в свою очередь, председателю ТОС микрорайона. Таким образом, создается разветвленная система по обслуживанию жилищного комплекса и благоустройству его территории. Границы территории ТОС устанавливаются представительным органом муниципального образования по предложению населения. Мнение населения, проживающего на данной

территории, может быть выявлено с помощью собраний, конференций жителей, опросов общественного мнения и т.п.

Закон о местном самоуправлении 2003 г. в ст. 27 устанавливает полномочия органов ТОС, в частности, они:

1) представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории (основной функцией субъекта ТОС является представление и защита интересов жителей своей территории в органах местного самоуправления и в органах государственной власти);

2) обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан (решения, принятые высшим руководящим органом ТОС, исполняются иными органами ТОС, общее руководство при этом осуществляет председатель ТОС);

3) могут осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета. (Таким образом, на хозяйственную деятельность органов ТОС накладываются некоторые ограничения. Так, органы ТОС вправе: создавать в установленном порядке предприятия и организации, удовлетворяющие потребности жителей в товарах и услугах; выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории ТОС и коммунальному обслуживанию жителей, строительству, эксплуатации и ремонту жилищного фонда, объектов социальной инфраструктуры. Органы ТОС вправе использовать земельные участки на территории ТОС под строительство погребов и гаражей, создание детских и оздоровительных площадок, разбивку скверов, открытие стоянок автомобилей и площадок для выгула собак, а также для других общественно полезных целей);

4) вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов. (Таким образом, особенностью статуса органов ТОС (и их основным отличием от общественных объединений, к которым органы ТОС иногда ошибочно относят) является право участвовать в местном нормотворчестве, выступая в качестве субъектов правотворческой инициативы.)

Закон о местном самоуправлении 2003 г. в ст. 27 закрепляет две основные **формы** осуществления территориального общественного самоуправления жителями: во-первых, непосредственно (через все формы прямого волеизъявления) и, во-вторых, опосредованно — через формируемые органы ТОС.

Система территориального общественного самоуправления как совокупность организационных форм осуществления ТОС обычно включает в себя следующие элементы: 1) формы прямого волеизъявления (общие собрания, конференции жителей, опросы населения и т.п.); 2) органы ТОС (собрание как высший руководящий орган, комитет как исполнительный орган, председатель осуществляет общее руководство органами ТОС, ревизионная комиссия как орган, контролирующий осуществление хозяйственной деятельности, и т.п.); 3) добровольные союзы органов ТОС.

Органы ТОС избираются жителями, проживающими на соответствующей территории. Выборы органов ТОС могут проводиться как на учредительных общих собраниях или конференциях жителей по месту их жительства, так и на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Закон о местном самоуправлении 2003 г. в ст. 27 закрепляет, что **общие собрания** жителей правомочны, если в них принимает участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста. **Конференция** жителей проводится в случаях, когда невозможно провести общее собрание жителей. Делегаты

конференции жителей избираются по норме, установленной главой местной администрации по предложению инициативной группы. Конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления правомочна, если в ней принимают участие не менее 2/3 избранных делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста.

Для ведения общих собраний, конференций жителей избирается председатель и секретарь. Решения общих собраний и конференций жителей принимаются простым большинством голосов от числа присутствующих и оформляются протоколом. Решения собраний, конференций ТОС в течение 10 дней доводятся до сведения органов местного самоуправления и других заинтересованных лиц.

Закон о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 27) закрепляет исключительные полномочия собраний, конференций ТОС, относя к ним следующие вопросы:

1) установление структуры органов ТОС (на общем собрании жителей определяются виды избираемых органов ТОС; как правило, это председатель, осуществляющий общее руководство, исполнительно-распорядительный и контрольно-ревизионный органы ТОС, на собрании также определяется количество работников органов ТОС);

2) принятие устава ТОС, внесение в него изменений и дополнений (устав как нормативно-учредительный акт ТОС может быть принят только на общем собрании, конференции жителей);

3) избрание органов ТОС (именно на общих собраниях, конференциях жителями избираются председатель ТОС и органы ТОС);

4) определение основных направлений деятельности ТОС (на собраниях, конференциях жители определяют наиболее приоритетные направления развития своей территории; как правило, это вопросы благоустройства территории ТОС, ремонта жилого комплекса, удовлетворение иных социально-бытовых потребностей граждан);

5) утверждение сметы доходов и расходов ТОС и отчета о ее исполнении (в данном случае под сметой следует понимать финансово-плановый акт субъекта ТОС, определяющий целевое назначение выделенных ресурсов и объем доходов и расходов за определенный период времени (как правило, один год) с разбивкой по кварталам);

6) рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов ТОС (председатель и органы ТОС отчитываются об итогах деятельности перед жителями своей территории, таким образом осуществляется общественный контроль за деятельностью субъекта ТОС).

В соответствии со ст. 27 Закона о местном самоуправлении 2003 г. ТОС регистрируется в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Органы ТОС обязаны иметь **устав** ТОС. Требования к уставу ТОС определены в Законе о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 27). Так, в уставе ТОС устанавливаются: 1) территория осуществления ТОС (уставы ТОС содержат подробное описание границ своей территории с указанием улиц, номеров дворов, описанием природно-географического ландшафта и т.п.); 2) цели, задачи, формы и основные направления деятельности ТОС; 3) порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов ТОС (данные статьи встречаются практически во всех уставах ТОС); 4) порядок принятия решений (решения, затрагивающие интересы жителей, принимаются на сходах, конференциях ТОС); 5) порядок приобретения имущества, а также порядок пользования и распоряжения указанным имуществом и финансовыми средствами; 6) порядок прекращения осуществления ТОС (уставы ТОС, как правило, содержат перечень прав и обязанностей ликвидационной комиссии, которая создается для ликвидации ТОС).

Согласно ст. 27 Закона о местном самоуправлении 2003 г. дополнительные требования к уставу ТОС органами местного самоуправления устанавливаться не могут.

Муниципальными правовыми актами закрепляется порядок создания и распоряжения финансовыми ресурсами органов ТОС. Как правило, финансовые средства

органов ТОС формируются за счет следующих источников: 1) собственных финансов; 2) заемных средств; 3) средств, передаваемых им органами местного самоуправления.

Собственные финансовые ресурсы образуются за счет доходов от хозяйственной деятельности органов ТОС, добровольных взносов и пожертвований предприятий, учреждений, организаций, граждан, а также других поступлений. Заемные средства включают в себя не только ссуды и кредиты банков, но и гранты. И наконец, органы местного самоуправления передают органам ТОС финансовые средства на осуществление конкретных мероприятий, планов, программ, а также отдельные свои полномочия.

Территориальное общественное самоуправление по своей сути — наиболее подвижная и оперативная форма самоорганизации граждан в силу следующих причин: 1) территориальное общественное самоуправление максимально приближено к жителям; 2) возможности территориального общественного самоуправления гораздо шире, чем у других самоуправленческих систем; 3) численность населения, с которым работают органы территориального общественного самоуправления, несоизмеримо меньше, чем в муниципальном образовании, поэтому появляется возможность работать с конкретными людьми, используя индивидуальный подход.

Реализация Закона о местном самоуправлении 2003 г. позволит территориальному общественному самоуправлению в перспективе стать не только оптимальной формой самоорганизации граждан по месту их жительства, но и будет способствовать вовлечению жителей в управленческий процесс.

Тема 4. Организация местного самоуправления

Административно-территориальное деление и уровни местного управления

Местное управление осуществляется на определенной территории. Формирование внутригосударственной территориальной организации - административно-территориальное деление - таким образом, является основой местного управления. В большинстве современных государств административно-территориальное деление может быть изменено законом: законодатель вправе как изменять границы существующих административно-территориальных единиц, так и создавать новые. Однако в демократических государствах изменение границ административно-территориальных единиц требует, как правило, учета мнения органов самоуправления, действующих на этой территории, или мнения населения (консультативный референдум). Кроме того, существование многих административно-территориальных единиц предусматривается в текстах Конституций; следовательно, они не могут быть ликвидированы в законодательном порядке.

Наиболее традиционной является двухуровневая схема административно-территориального деления: графства и муниципалитеты в США, амты и общины в Дании, лены и общины в Швеции, префектуры и муниципалитеты в Японии, провинции и общины в Нидерландах и т.д. Поскольку речь идет о внутригосударственной территориальной организации, в федеративных государствах двухуровневая схема существует внутри субъектов федерации, имеющих статус государств или государственных образований.

Исторически формирование двухуровневой организации местной власти связано с разным происхождением территориальных единиц низового (муниципального) и вышестоящего уровней. Территории низового уровня формировались естественно, по поселенческому принципу: каждый город, поселок, иной населенный пункт становился отдельной административно-территориальной единицей. Именно так возникли многие из существующих и сегодня коммун, общин, муниципиев и пр. Территории вышестоящего уровня (префектуры, округа, департаменты, провинции) целенаправленно создавались органами государственной власти для решения собственных задач, т.е. возникли искусственно. В результате они были более однородны по площади и по численности населения, чем муниципальные образования. Первоначально и основные

задачи органов власти естественных и искусственных территорий существенно различались: на низовом уровне решались хозяйственные задачи, некоторые виды административного регулирования, тогда как вышестоящий уровень территориальной организации предназначался для выполнения полицейских функций и, в целом, для обеспечения государственного контроля над территорией. Несмотря на то, что сегодня эти различия во многом стерлись, отголоски прежней территориальной специализации присутствуют и в современном праве.

В большинстве случаев, существующие схемы двухуровневого административно-территориального деления формировались еще в XVIII-XIX вв. Социально-экономические и демографические изменения XX в. привели к тому, что старое административно-территориальное деление перестало соответствовать задачам органов власти и распределению населения. В первую очередь это относится к территориальным единицам, образованным по поселенческому принципу: слишком маленькие сельские общины неспособны эффективно организовать управление ввиду недостатка в кадрах, узости фискальной базы и других сложностей, связанных с малочисленностью населения. Для решения этой проблемы многие государства провели во второй половине XX века административно-территориальные реформы, направленные на сокращение количества низовых территориальных образований путем их объединения; так, в ФРГ в начале 1970-х гг. количество общин было сокращено втрое, в Нидерландах количество общин сократилось вдвое на протяжении века, в Дании закон от 1 апреля 1970 г. сократил количество общин в пять раз и т.д. В некоторых случаях аналогичные изменения происходили и с вышестоящими административно-территориальными единицами - графствами, округами и т.д.

Второе направление административно-территориальных реформ связано с необходимостью создания единых органов управления для крупных городов. В результате процесса урбанизации XVIII-XX вв. многие небольшие поселения, городки, поселки влились в крупные города, формируя единую агломерацию. Традиционное административное деление препятствовало эффективному управлению, поскольку единый с экономической и географической точки зрения город мог состоять из нескольких независимых муниципалитетов. Отчасти эта проблема решается путем межмуниципального сотрудничества (об этом подробнее далее), но в некоторых государствах крупные города стали самостоятельными территориальными единицами с особым статусом и едиными органами власти. Как правило, эти органы власти наделяются дополнительными полномочиями. В результате реформ, наиболее частых во второй половине XX в., сформировались такие территориальные образования как города-районы или города вне районов в ФРГ и в Австрии, димы и новые общины в Греции, независимые города в некоторых штатах США, новые унитарные образования в Великобритании и в Новой Зеландии и т.д.

Еще одно существенное изменение, произошедшее во второй половине XX в. - формирование третьего уровня территориальной организации. В некоторых странах трехуровневое административно-территориальное деление является традиционным, но в большинстве случаев создание новых крупных территориальных единиц связано с новыми факторами. Во-первых, старые административно-территориальные единицы оказались слишком маленькими для эффективного экономического планирования, которое становится важным аспектом деятельности государства с 1950-х гг. почти во всех странах. Во-вторых, в результате децентрализации власти, созданные ранее искусственные территориальные единицы (департаменты, районы, провинции) получили право на самоуправление. В этих условиях государство часто стремится создать более крупные территориальные образования для контроля над самоуправляющимися территориями и координации их деятельности. Наконец, в странах Западной Европы создание регионального уровня территориальной организации стимулировано вмешательством органов Европейского Союза (и, ранее, Европейского Сообщества).

Многие европейские программы в обязательном порядке предполагают наличие регионов, отвечающих определенным географическим характеристикам. В итоге появляются новые или воскрешаются старые - территориальные единицы: регионы во Франции, в Италии, в Португалии, в Ирландии и в Великобритании (только на территории Англии), периферии в Греции, управленческие округа в землях ФРГ. В зависимости от особенностей государственного строя, эти территории могут управляться централизованно (ФРГ, Греция, Великобритания), самоуправляться (Франция, отчасти Ирландия) или иметь большую автономию, сравнимую со статусом субъектов федераций (формально унитарные Италия и Испания).

Территориальная основа местного управления развивается не только вверх (в сторону создания более крупных территориальных единиц), но и вниз, в сторону формирования более мелких. Во-первых, это связано с решением проблемы отдельных поселений: реформы по укрупнению муниципальных образований привели к тому, что в большинстве западных стран несколько небольших поселений могут входить в состав одного муниципального образования. В этом случае возникает проблема с представленностью интересов жителей отдельных деревень и поселков; кроме того, многие вопросы целесообразнее решать именно на уровне отдельных деревень, хуторов и поселков. Во-вторых, за последние тридцать лет усилилась тенденция к демократизации и децентрализации местного управления. Дело в том, что классические местные органы давно уже не являются органами самоуправления населения в буквальном смысле: зачастую городская или окружная администрация ничуть не ближе к населению, чем государственная. Отсюда необходимость развивать реальное самоуправление на уровне отдельных поселков, городских кварталов и т.д. Поэтому во многих странах формируются органы общественного самоуправления, без собственных полномочий и бюджетов, на микроуровне, внутри муниципальных образований (например, приходы в Великобритании и в Новой Зеландии, сельсоветы во многих немецких землях).

Эти микротерритории не всегда входят в общую схему территориальной организации государства. Наряду с основным административно-территориальным делением, во многих странах существуют дополнительные уровни территориальной организации. Как правило, эти территории характеризуются одной или несколькими из следующих черт:

- статус определяется не конституцией или законом, а административными или локальными актами;
- на территории отсутствуют органы власти общей компетенции;
- территории монофункциональны, т.е. образованы лишь для решения какой-то одной задачи;
- государство не считает эти территории административно-территориальными единицами;
- в рамках территории нет самостоятельного бюджета.

К числу подобных неосновных территориальных единиц могут быть отнесены округа в Ирландии, округа и кантоны во Франции, специальные округа в США, приходы в Великобритании, региональные территории в канадских провинциях, городские кварталы или внутригородские районы в большинстве стран, территории, определенные для осуществления конкретной политики (зоны экономического развития) и т.д.

Важной чертой многих современных государств является существование территорий с особым статусом, что предполагает специфику организации местного управления на этих территориях. Чаще всего речь идет о классических автономиях - административно-территориальных единицах, получивших особый статус в связи с этническим составом населения (национальные меньшинства) или с географической изолированностью. Такого рода автономии существуют в Великобритании (Шотландия, Сев. Ирландия, Уэльс, о.Мэн), Дании (Гренландия, Фарерские острова), Франции (о.Корсика, Новая Каледония, т.н. заморские департаменты и территории) и во многих

других странах. Италия и Испания состоят только из автономий, что дает основания говорить о формировании там нового типа государственного устройства - т.н.регионализованного государства, или государства автономий, которое не является ни унитарным, ни федеративным.

Как правило, автономные образования формируются в административно-территориальных единицах второго или третьего уровней; однако, в исключительных случаях встречаются и муниципальные образования, обладающие статусом автономии. Автономией могут обладать некоторые островные территории. Органы власти автономий получают дополнительные, в сравнении с другими территориями, полномочия, возможность формировать особые структуры управления, соответствующие местным традициям. Очень часто автономиям передаются дополнительные ресурсы в виде налогов, дополнительных дотаций, собственности и т.д.

Однако возможно создание территорий с особым статусом, которые не являются автономиями в классическом смысле слова. Это территориальные образования, которые напрямую управляются органами государственной власти ввиду специфики их экономического или географического положения, военной роли (территории военных баз) и пр. Территории с особым статусом могут существовать и в федеративных государствах, как вне территории субъектов (федеральные территории, например - столичные округа в США, Бразилии, Австралии), так и на территории субъектов федерации (например, Западные земли и остров Лорда Хоува в австралийском штате Новый Южный Уэльс). Для таких особых территориальных единиц могут создаваться и специальные выборные органы власти (горные зоны в Италии).

Компетенции органов местного управления

Местные органы действуют на основе закрепленных за ними компетенций, т.е. полномочий и предметов ведения. Характеристика компетенций органов местного управления охватывает следующие проблемы: 1) способ определения компетенции; 2) соотношение собственных и делегированных, обязательных и факультативных компетенций; 3) содержание компетенции и способы ее осуществления.

С точки зрения способа определения компетенции, наиболее существенные различия связаны со спецификой правовых систем (семей). Англосаксонское право исходит из принципа суверенитета парламента; другие органы публичной власти получают нормативные полномочия в силу делегирования. Этот подход применим и к местным органам управления: в англосаксонских странах действует позитивное регулирование компетенции местных органов власти. Их действия правомочны только в случае, если такие действия непосредственно указаны в законе, - тогда местные власти действуют *intra vires*, в рамках полномочий. Любое действие, право на которое в тексте закона не закреплено, автоматически считается действием *ultra vires*, вне полномочий. Как ни парадоксально, позитивное регулирование может сочетаться с признанием общей компетенции местных органов власти в вопросах местного значения. Так, в конце 1990-х гг. принцип общей компетенции выборных местных органов был признан ирландским законодателем, в связи с подписанием Европейской хартии местного самоуправления. Вместе с тем, позитивное регулирование сохраняется: общая компетенция здесь является скорее потенциальной, чем реально существующей в рамках позитивного права.

В странах континентальной Европы и в государствах, заимствовавших континентальную правовую систему, принцип общей компетенции получает непосредственное подтверждение на уровне наиболее общих норм права. В этих странах компетенция местных органов определяется через негативное регулирование: местные власти могут предпринимать любые действия, не запрещенные законом и не входящие в сферу компетенции других органов власти.

Поскольку в большинстве случаев распределение компетенций осуществляется при участии и под контролем государства, поскольку государство, обладая суверенитетом, является верховным гарантом осуществления публичной власти на своей территории, оно

обязывает органы самоуправления корректно выполнять определенный минимум компетенций. Речь идет, таким образом, об обязательных компетенциях. Самоуправляющиеся сообщества не имеют права отказываться от выполнения этих компетенций, - кроме специально оговоренных законом случаев, когда, ввиду очевидной неспособности органов самоуправления справиться с задачами, отдельные компетенции могут быть переданы другому уровню самоуправления или государству. Кроме того, государство в большинстве стран устанавливает обязательный минимум расходов, охвата населения и т.д., связанный с той или иной компетенцией. Этот минимум может регулироваться законодательным путем, административным или финансовым - через государственные субсидии и дотации. Невыполнение местными органами обязательных компетенций может послужить основанием для судебных разбирательств или для досрочного прекращения деятельности органа местного управления.

Компетенции, не входящие в число обязательных, считаются факультативными, т.е. могут исполняться или не исполняться органами самоуправления в зависимости от ситуации и потребностей населения. Только в этой сфере принцип общей компетенции применяется полностью, - с учетом сделанных выше оговорок и при условии, что в распоряжении органов самоуправления остаются средства после реализации обязательных компетенций. Таким образом, в каждой стране, наряду с формальным принципом общей компетенции (напомним, что англосаксонская традиция придерживается очень сдержанной его трактовки или не признает совсем), существует сфера фактически выполняемых компетенций. Ее содержание может существенно варьироваться не только вследствие разграничения компетенций между разными уровнями власти, но и между сообществами одного уровня вследствие разницы их возможностей, финансовых и организационных.

Ни в одной из развитых стран разграничение сфер компетенций не является результатом заранее продуманной, логически стройной единой системы. Сферы компетенций создавались исторически на протяжении веков, корректировались законодательством в связи с политической конъюнктурой и т.д. Фактической основой действующих законов в области распределения компетенций является система прецедентов и, в целом, решений третьей власти либо правовая традиция. Создаваемые законы лишь закрепляют и слегка модифицируют сложившееся таким образом равновесие.

Исключением из представленной ситуации является Франция, где в 80-х гг. была предпринята реформа, в рамках которой, одновременно с децентрализацией, проводилось комплексное распределение компетенций между органами самоуправления и государством. В основе реформы лежало стремление создать единую систему, которая была бы логичной, реалистичной и однозначной.

В других странах попытки создания такой системы не увенчались успехом. В последние десятилетия органы власти ЕС настойчиво пропагандируют принцип субсидиарности, в соответствии с которым любая общественно важная функция должна осуществляться на самом низком уровне территориальной организации, где это возможно. Классическая схема переворачивается: не государство должно наделять местные органы полномочиями, а они должны передавать государству то, с чем не могут справиться самостоятельно, а все остальные вопросы решать на своем уровне. Однако, на сегодняшний день этот принцип является скорее теоретическим, чем реально действующим. Тем не менее, можно выделить три основных группы компетенций местных властей, существующих повсеместно. Прежде всего, это компетенции, традиционно существующие на муниципальном уровне: коммунальные услуги, дорожное строительство местного значения, строительство и содержание социокультурных объектов, поддержка артистической деятельности, регулирование застройки. Различия между отдельными странами здесь минимальны. В большинстве случаев, самоуправляющиеся сообщества других уровней не имеют подобных,

освященных вековой традицией, сфер деятельности. В последние десятилетия, однако, органы самоуправления испытывают все большее давление со стороны частного предпринимательства в этих областях. Либеральные политики достаточно часто предпринимают реформы, направленные на приватизацию этих полномочий.

Следующая группа - компетенции в социальной сфере, в области охраны здоровья и образования, занятости, связанные с принципом социального государства. Здесь различия могут быть весьма существенны. Так, в Скандинавских странах и в Дании медицинским обслуживанием и охраной здоровья занимаются только органы самоуправления, государство не вмешивается в эти вопросы, хоть и обеспечивает путем дотаций большую часть средств. Во Франции и в Италии, напротив, органы самоуправления в этой области занимаются лишь второстепенными вопросами: некоторые службы, связанные с визитом медсестер на дом, с информированием населения и т.д. Точно также, в Великобритании начальное и среднее образование полностью входит в компетенцию местных органов самоуправления, тогда как во Франции местные власти обеспечивают лишь материально-техническую базу, а государство определяет программы, нанимает учителей и т.д. Тем не менее, в каждой стране эта сфера компетенций присутствует в списке полномочий органов самоуправления.

Наконец, третья группа компетенций появляется в середине XX в. и является результатом не столько традиции, сколько возросшей потребности в привлечении местной власти к проблемам, решаемым государством. Речь идет о полномочиях в области охраны окружающей среды, экономического и территориального планирования, участия в экономическом развитии. В конце XX в. в некоторых странах местными органами наделяются полномочиями в области внешнеэкономических связей и международного культурного сотрудничества.

К трем основным группам необходимо добавить компетенции, делегированные органам самоуправления государством. Как правило, полномочия делегируются исполнительной власти в лице ее главы, хотя встречаются и исключения. Объектом делегирования могут являться такие полномочия как сбор налогов (Скандинавские страны), ведение статистики, некоторые функции полиции, акты гражданского состояния, призыв на военную службу и т.д. Делегирование осуществляется на основании закона и в обязательном порядке предусматривает 1) передачу финансовых средств, необходимых для осуществления делегированных полномочий и 2) усиленный контроль со стороны государства, в том числе контроль политического характера: местные органы должны не только соблюдать закон, но и действовать в соответствии с политическими приоритетами правительства.

Что касается способов реализации компетенций, то они также разнообразны. Фактически, это разнообразие может быть сведено к нескольким основным вариантам, - каждый из которых включает большое количество подвариантов и юридических формул, меняющихся не только от одного государства к другому, но и от одного органа самоуправления к другому в одной стране.

1) Местная администрация непосредственно занимается реализацией компетенции. Деятельность осуществляется силами административных служб в рамках соответствующих статей бюджета данного сообщества. Эта традиционная формула имеет достоинство простоты, но не всегда позволяет достаточно гибкое и профессиональное управление.

2) Деятельность осуществляется специально созданным учреждением (организацией) подотчетной органу самоуправления, например муниципальным предприятием. Местный орган власти осуществляет контроль и участвует в управлении, назначает должностных лиц и т.д. Но учреждение имеет самостоятельный бюджет (в основном за счет средств органа самоуправления) и достаточную самостоятельность в принятии решений и внутреннем управлении. Классическим примером являются учебные заведения, но во многих странах (Франция,

Италия и др.) таким же образом функционируют службы строительства жилья и некоторые социальные службы, создаваемые органами самоуправления в рамках их компетенций.

3) Для осуществления ряда компетенций могут создаваться предприятия (учреждения) со смешанной формой собственности. Бюджет предприятия при этом формируется за счет частных и общественных инвестиций, но органы самоуправления, как правило, удерживают контрольный пакет акций.

4) Выполнение ряда полномочий может производиться путем передачи их в концессию частным предприятиям на определенных условиях. Органы самоуправления в этом случае лишь осуществляют контроль и обеспечивают некоторые льготы (в том числе монополию на данный вид деятельности). В ряде случаев возможны и прямые финансовые влияния. Формы деятельности, связанные с привлечением частного предпринимательства, используются в основном в сферах, способных приносить доход: транспортные и коммунальные услуги и т.д. Кроме того, органы самоуправления неизбежно прибегают к заказам на те или иные работы, экспертизу и т.д. В этом случае в роли подрядчика могут выступать как частные, так и государственные предприятия.

5) Наконец, некоторые традиционно выполняемые местными органами функции могут быть полностью переданы частным организациям в результате приватизации муниципальных служб (например, городских транспортных предприятий, служб уборки мусора и пр.). В этом случае местные власти могут осуществлять лишь общее нормативное регулирование, но часто сохраняют за собой право оперативного вмешательства в критических ситуациях. Это вмешательство, однако, не затрагивает приватизированное предприятие, а связано с выполнением необходимых функций, если предприятие не справляется с ними.

Выбор той или иной формулы для выполнения каждой группы компетенций определяется самостоятельно органами самоуправления, несмотря на то, что государство может регулировать особо важные вопросы законодательно. Чем больше та или иная сфера требует специальных знаний и персонала, управленческой и финансовой гибкости, тем реже используется непосредственное выполнение компетенции административными службами.

Тема 5. Финансово-экономическое обеспечение местного самоуправления.

Под финансово-экономическими основами местного самоуправления понимают совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и использованием муниципальной собственности, местных бюджетов и иных местных финансов в интересах населения муниципального образования. При формировании финансово-экономических основ местного самоуправления используются следующие **принципы**: 1) принцип достаточности ресурсов муниципального образования; 2) принцип ограниченности ресурсов территорией муниципального образования; 3) принцип инфраструктурной целостности; 4) принцип сбалансированности местного бюджета; 5) принцип финансово-экономической самостоятельности органов местного самоуправления и т.п.

Принципы финансово-экономической самостоятельности закреплены в Европейской хартии местного самоуправления (ст. 9), в Конституции (ст. 12, 130, 132), в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее в этой главе — Закон о местном самоуправлении 2003 г.). Согласно данным нормативным актам органы местного самоуправления вправе самостоятельно распоряжаться муниципальной собственностью и

местными бюджетами, а финансовые средства органов местной власти должны быть соразмерны их полномочиям.

В соответствии с Законом о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 49) экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. Гражданский кодекс РФ (ст. 215) определяет муниципальную собственность как имущество, принадлежащее на праве собственности городским, сельским поселениям и иным муниципальным образованиям.

Согласно ст. 50 Закона о местном самоуправлении 2003 г. в собственности муниципальных образований могут находиться:

1) имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения (например, имущество, предназначенное для электро-, газо- и водоснабжения населения; автомобильные дороги общего пользования; жилищный фонд; пассажирский транспорт; земельные участки; обособленные водные объекты на территории муниципального образования и т.п.);

2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;

3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений,

4) имущество, предназначенное для решения вопросов, не относящихся к вопросам местного значения (т.е. имущество, необходимое для осуществления так называемых "повисших полномочий").

Наиболее распространенными способами формирования муниципальной собственности в современных условиях являются: а) муниципализация (передача безвозмездно или за выкуп имущества из государственной и частной собственности в муниципальную собственность); б) покупка (приобретение на стоимостной основе); в) дарение; г) строительство новых объектов; д) передача по судебному решению; е) захват бесхозных объектов и т.п.

Муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности. Органы местного самоуправления от имени муниципального образования владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом. Согласно действующему законодательству органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать имущество и совершать иные сделки. Органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе и межмуниципальных.

В настоящее время в Российской Федерации создаются и действуют следующие виды унитарных предприятий: 1) унитарные предприятия, основанные на **праве хозяйственного ведения** (муниципальное предприятие); 2) унитарные предприятия, основанные на **праве оперативного управления** (муниципальное казенное предприятие).

Согласно Гражданскому кодексу РФ унитарное предприятие несет ответственность по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом. Унитарное предприятие не несет ответственность по обязательствам собственника его имущества (муниципального образования). Муниципальное образование не несет ответственности по обязательствам муниципального предприятия, за исключением случаев, если несостоятельность (банкротство) такого предприятия вызвана собственником его имущества. Муниципальные предприятия несут субсидиарную ответственность по обязательствам своих казенных предприятий при недостаточности их имущества. Доходы от использования муниципального имущества поступают в местный бюджет.

Финансовую основу местного самоуправления составляют финансовые средства муниципального образования, в основе которых лежит местный бюджет. **Местный бюджет** — это бюджет муниципального образования, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления. Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет. Бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, составляют консолидированный бюджет муниципального района.

Согласно Бюджетному кодексу РФ **доходы местного бюджета** — это денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством РФ в распоряжение органов местного самоуправления. Собственные доходы — налоговые и неналоговые платежи, закрепляемые за местными бюджетами полностью или частично на постоянной основе федеральными законами или законами субъектов РФ, а также вводимые представительными органами местного самоуправления в соответствии с законодательством РФ и направляемые в местные бюджеты.

Закон о местном самоуправлении 2003 г. в ст. 55 к **собственным доходам** местных бюджетов относит:

- 1) средства самообложения граждан (разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения, размер которых устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа);
- 2) доходы от местных налогов и сборов (в настоящее время это налог на имущество физических лиц и земельный налог);
- 3) доходы от региональных налогов и сборов;
- 4) доходы от федеральных налогов и сборов;
- 5) безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней (дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности);
- 6) доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- 7) часть прибыли муниципальных предприятий;
- 8) штрафы;
- 9) добровольные пожертвования;
- 10) иные поступления в соответствии с действующим законодательством.

В состав собственных доходов местных бюджетов также включаются субвенции, предоставляемые, например, на решение вопросов местного значения межмуниципального характера, на осуществление органами местного самоуправления отдельных переданных государственных полномочий. Кроме того, в местный бюджет могут передаваться субсидии — бюджетные средства с другого уровня бюджетной системы РФ на условиях долевого финансирования целевых расходов. Согласно действующему законодательству в целях предоставления местным бюджетам субсидий с вышестоящего уровня могут создаваться: а) региональные и районные фонды финансовой поддержки городских и сельских поселений (для выравнивания бюджетной обеспеченности); б) фонд муниципального развития в составе субъекта РФ (для реализации инвестиционных проектов); в) фонд софинансирования социальных расходов; г) федеральные и региональные фонды компенсаций на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

Расходная часть местного бюджета предусматривает следующие виды расходов: 1) на решение вопросов местного значения; 2) на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;

- 3) на погашение долга по муниципальным займам и ссудам;
- 4) на оплату труда депутатов представительного органа муниципального образования, выборных должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений; 5) ассигнования на

страхование объектов муниципальной собственности и муниципальных служащих; б) иные расходы, предусмотренные уставом муниципального образования.

Нарушение принципа сбалансированности местного бюджета порождает его дефицит. Основными источниками финансирования дефицита местного бюджета в настоящее время являются: муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени муниципального образования, и кредиты, полученные от кредитных организаций. Согласно ст. 100 Бюджетного кодекса РФ долговые обязательства муниципального образования погашаются в сроки, которые определяются условиями заимствования и не могут превышать лет.

В этой связи следует отметить, что Закон о местном самоуправлении 2003 г. в ст. 75 предусматривает возможность проведения "банкротства муниципального образования": если долги муниципального образования превышают 30% собственных доходов, то на основании решения арбитражного суда в муниципальном образовании вводится временная финансовая администрация.

Закон о местном самоуправлении 2003 г. более детально прописывает вопросы финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления. Одним из важнейших пунктов является запрет на так называемые "рефинансируемые мандаты", т.е. передачу муниципальным образованиям отдельных государственных полномочий, не обеспеченных необходимыми финансовыми и материальными средствами. Вместе с тем, сохраняется "режим отрицательных трансфертов", по которому муниципалитет, уровень бюджетной обеспеченности которого хотя бы в два раза превышает средний уровень по субъекту РФ, должен будет в следующем году отчислять часть доходов в региональный фонд финансовой поддержки поселений.

Таким образом, признание и гарантированное государством местного самоуправления предполагает, что государство берет на себя определенные обязательства по созданию необходимых экономических, финансовых и иных условий и предпосылок для развития местного самоуправления. В этой связи органы государственной власти осуществляют следующие полномочия: 1) регулируют законами порядок передачи объектов государственной собственности в муниципальную собственность; 2) передают органам местной власти материальные и финансовые средства, необходимые для осуществления отдельных государственных полномочий; 3) обеспечивают сбалансированность минимальных местных бюджетов; 4) принимают целевые программы развития и поддержки местного самоуправления.

Значение финансово-экономических основ местного самоуправления в настоящее время очень велико. Именно финансово-экономические основы обеспечивают хозяйственную самостоятельность органов местного самоуправления, служат удовлетворению потребностей населения, способствуют социально-экономическому развитию муниципального образования.

Тема 6. Взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти, разграничение полномочий

Муниципальное управление активно взаимодействует с государственным управлением по вопросам, сочетающим триединый интерес: государства в целом, его отдельного региона (субъекта федерации) и конкретного местного сообщества.

Механизм взаимодействия государственных и муниципальных органов - система отношений органов власти в процессе совместного решения вопросов, представляющих общий интерес, без передачи друг другу полномочий.

Детальность органов гос. власти и органов мсу строится на принципах взаимодействия:

- законности,
- добровольности;

- учета совместных интересов и взаимной ответственности;
- сохранения независимости муниципальной власти.

Взаимодействие органов государственного и муниципального управления при решении вопросов, имеющих взаимный интерес, а также принимаемые при этом правовые акты должны основываться на соблюдении требований федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований и исключать возможность произвольных действий их участников.

При заключении договоров и соглашений о совместной деятельности и иных форм взаимодействия должна быть соблюдена добровольность. Не допускается включение в сферу договорных отношений тех муниципальных образований, которые не изъявили желания участвовать в совместном решении задач и функций.

В договорах и соглашениях, определяющих взаимные права и обязанности государственных и муниципальных органов, должны быть учтены законные интересы и права каждого из участников, а также юридическая ответственность сторон за неисполнение обязательств. Акты о совместном решении вопросов органами государственной власти и органами местного самоуправления не могут ограничивать гарантированную Конституцией РФ и федеральными законами самостоятельность местного самоуправления и нарушать уставы и положения муниципальных образований.

Основными формами взаимоотношений государственных и муниципальных органов власти, осуществляемых без взаимной передачи полномочий друг другу, являются договоры и соглашения, а также совместное создание государственно-муниципальных организаций, выполняющих общие задачи и функции.

Договорная форма взаимоотношений является основной и применяется во всех случаях, когда условия взаимодействия требуют детального определения прав, обязанностей и ответственности договаривающихся сторон, а также если они связаны с расходованием финансовых средств, обуславливающих обязательное утверждение договора законодательным органом государственной власти и представительным органом местного самоуправления.

Соглашения заключаются между главами государственных и муниципальных органов исполнительной власти по вопросам, касающимся компетенции органов исполнительной власти и не требующим дополнительных финансовых ресурсов помимо запланированных бюджетных и внебюджетных ассигнований финансового года на проводимые мероприятия.

Для организации постоянного взаимодействия и решения отдельных вопросов, а также для разработки условий заключаемых договоров и соглашений органы государственной власти и органы местного самоуправления создают совместные координационные, консультативные, совещательные и иные постоянно или временно действующие рабочие группы, решения которых носят рекомендательный характер. Рабочие органы готовят проекты правовых актов и проверяют условия, обязательные для включения в договоры и соглашения, вырабатывают согласительные процедуры решения вопросов, готовят предложения по совершенствованию механизма взаимодействия органов государственной и муниципальной власти по вопросам, имеющим взаимный интерес.

Взаимодействие органов государственной и муниципальной власти по вопросам, представляющим взаимный интерес или имеющим значение для населения субъекта Российской Федерации и отдельных муниципальных образований, определяется такими направлениями, как:

- разработка и реализация долгосрочных программ и планов социально-экономического развития территорий;
- выполнение задач и функций, отнесенных федеральным законодательством к совместному ведению государственных (региональных) и муниципальных органов;

-решение отдельных вопросов, когда взаимная передача полномочий невозможна или не состоялась по различным причинам;

- координация усилий для выполнения задач, имеющих большое значение для населения субъекта федерации и муниципальных образований (укрепление общественного порядка, социальная помощь, занятость населения, здравоохранение, охрана природы, реформирование экономики, выравнивание социально-экономического положения и др.);

- обеспечение внутреннего разделения труда и специализации муниципальных образований, налаживание кооперации между субъектами хозяйствования;

- создание условий для структурной перестройки муниципального хозяйства;

- формирование нормативно-правовой базы для решения вопросов местного самоуправления и его реформирования в новых условиях;

- создание совместных государственно-муниципальных организаций.

Указанные направления взаимодействия государственных и муниципальных органов власти должны обеспечивать развитие территории как единого социально-экономического комплекса.

Механизм взаимодействия государственных и муниципальных органов власти включает следующие элементы:

1) научно-методическое и проектно-планировочное обеспечение, определяющее место каждого муниципального образования в перспективном социально-экономическом развитии территории;

2) правовое обеспечение;

3) финансово-хозяйственный механизм, включающий инвентаризацию материально-финансовых ресурсов территории, контроль за их рациональным использованием, формирование регионального фонда поддержки муниципальных образований;

4) формирование муниципальной собственности (разграничение собственности на территории муниципальных образований, передача земли, объектов общегородского и общехозяйственного значения);

5) организация непрерывной системы обучения муниципальных служащих.

Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления субъекта осуществляется в следующих основных организационных формах:

во-первых, главными взаимодействующими структурами являются сами органы государственной власти и местного самоуправления;

во-вторых, для решения разовых совместных вопросов создаются совместные временные группы и комиссии;

в-третьих, для решения вопросов требующих постоянного взаимодействия создаются постоянные рабочие группы и комиссии;

в-четвертых, по вопросам, касающимся всех муниципальных образований данного региона, возможна совместная работа через ассоциации муниципальных образований, для чего им придается необходимый статус.

На некоторых территориях субъектов во взаимоотношениях органов государственной власти и местного самоуправления имеются две крайности, либо они существуют как бы параллельно, автономно, доводя эту автономность до абсурда, либо местное самоуправление подменяют государственным местным управлением, а это не лучшим образом влияет на существующую социально-экономическую ситуацию в регионе.

Содержание и характер полномочий региональной власти позволяет на их основе определить **основные направления** взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления:

- 1) правовое регулирование организации и деятельности местного самоуправления и контроль исполнения соответствующего законодательства;
- 2) разработка и принятие региональных программ развития местного самоуправления,
- 3) совершенствование разграничения компетенции государственных органов и органов местного самоуправления,
- 4) обеспечение финансово-экономической основы местного самоуправления,
- 5) содействие сохранению и развитию исторических и иных местных традиций,
- 6) защита прав граждан на осуществление местного самоуправления.

Сегодня взаимодействие региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления строится на основе других принципов:

- законности,
- сочетания интересов населения субъекта и соответствующего муниципального образования, учета исторических и местных традиций,
- самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий,
- взаимного согласия органов государственной власти и органов местного самоуправления при выработке совместного решения;
- обеспеченности финансовыми и материальными ресурсами при реализации вопросов, требующих совместного решения,
- добровольности заключения договоров и соглашений;
- взаимной ответственности,
- гласности.

Литература

1. Василенко И. А. Государственное и муниципальное управление: учебник для бакалавров / И. А. Василенко; МГУ им. М. В. Ломоносова .- 5-е изд., перераб. и доп. - Москва: Юрайт, 2013. – 496 с. (16 экз.).

2. Государственное и муниципальное управление 2-е изд., пер. и доп. Краткий курс лекций / Гегедюш Н.С., Мокеев М.М., Сергушко С.В. - Издание 2 Переработанное и дополненное. М.:Издательство Юрайт, 2012. - 238 с. Режим доступа: http://biblio-online.ru/thematic/?4&id=urait.content.9F40F184-C64B-458E-ADB5-424F32F54A3B&type=c_pub