ПРЕДИСЛОВИЕ ... 2
Раздел I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ... 3
Глава 1. Природа местного самоуправления ... 4
Глава 2. Принципы и преимущества местного самоуправления ... 13
Глава 3. Конституционно-правовые основы местного самоуправления ... 24
Глава 4. Характеристика муниципального управления как научной дисциплины ... 34
Раздел II. ОПЫТ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ ... 38
Введение ... 39
Глава 5. Опыт становления местного самоуправления в России ... 39
Глава 6. Современное состояние местного самоуправления в Российской Федерации ... 48
Глава 7. Сравнительный анализ зарубежного опыта ... 52
Раздел III. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО ... 64
Глава 8. Характеристика муниципального хозяйства ... 65
Глава 9. Характеристика муниципального образования ... 74
Глава 10. Муниципальная территория ... 86
Раздел IV. ПОЛНОМОЧИЯ, ПРАВА И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ... 94
Глава 11. Взаимоотношения государственной и муниципальной власти, разграничение полномочий ... 95
Глава 12. Предметы ведения и права муниципальных образований ... 100
Глава 13. Ответственность органов местного самоуправления ... 112
Раздел V. Состав, структура и функции органов местного самоуправления ... 116
Глава 14. Состав, задачи и формы органов местного самоуправления ... 117
Глава 15. Организационная структура местной администрации: принципы, методы построения и направления совершенствования ... 126
Глава 16. Принятие решения в процессе муниципального управления ... 139
Глава 17. Эффективность деятельности органов муниципального управления ... 143
Глава 18. Межмуниципальное и международное сотрудничество ... 146
Раздел VI. ЭкономическАЯ основА местного самоуправления ... 149
Глава 19. Понятие экономической основы местного самоуправления ... 150
Глава 20. Муниципальная собственность ... 152
Глава 21. Особенности хозяйственной деятельности органов местного самоуправления ... 161
Глава 22. Основы управления социально-экономическим развитием муниципального образования ... 167
Глава 23. Инструменты и механизмы управления социально-экономическим развитием муниципального образования ... 175
Раздел VII. ПЛАНИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ... 182
Глава 24. Научные основы муниципального планирования ... 183
Глава 25. Муниципальное хозяйство как объект планирования ... 188
Глава 26. Планирование развития жилищно-коммунального хозяйства ... 191
Глава 27. Плановое регулирование капитального ремонта и реконструкции объектов городского хозяйства ... 195
Глава 28. Планирование мероприятий по благоустройству территории ... 197
Глава 29. Планирование развития пассажирского транспорта ... 199
Раздел VIII. ФИНАНСЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ... 201
Глава 30. Понятие финансов муниципального образования ... 203

Глава 31. Правовые основы муниципальных финансов 206
Глава 32. Управление муниципальными финансами 210
Глава 33. Понятие и виды местных бюджетов 213
Глава 34. Доходы местных бюджетов 216
Глава 35. Расходы местных бюджетов 228
Глава 36. Бюджетирование в управлении муниципальными финансами. Бюджетный процесс 234
Глава 37. Оценка сбалансированности бюджетной системы региона 239
Раздел IX. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА 244
Глава 38. Характеристика муниципальной службы 245
Глава 39. Ограничения, связанные с муниципальной службой 249
Глава 40. Статус муниципального служащего 255
Раздел X. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕСТНЫХ АДМИНИСТРАЦИЙ 260
Глава 41. Организация работы местной администрации 260
Глава 42. Планирование работы местной администрации 267
Глава 43. Контрольная работа в местной администрации 271

ПРЕДИСЛОВИЕ

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

Формирование рыночных отношений в отдельных муниципальных образованиях городах, муниципальных округах, городских и сельских районах и других населенных пунктах, имеющих своеобразные природно-экономические, исторические, национальные особенности, требует взвешенного и продуманного подхода и, в частности, глубокого теоретического осмысления механизма функционирования различных форм собственности и управления. В этих условиях особое значение приобретает преподавание муниципального управления научной дисциплины, формирующей у будущих специалистов теоретические знания и практические навыки, необходимые для анализа экономических процессов на конкретной территории и успешного применения различных методов научных исследований в области местного самоуправления.

Курс «Муниципальное управление» является частью дисциплины «Система государственного и муниципального управления», которая, как представляется, делится на две части, две подсистемы государственное управление и муниципальное управление.

Необходимо определить соотношение родственных категорий муниципального менеджмента и муниципального управления. Авторы полагают, что муниципальный менеджмент - это часть муниципального управления. Объектом управления в муниципальном менеджменте выступают коммерческие организации муниципальной формы собственности, а в муниципальном управлении муниципальное образование, коммерческие и некоммерческие организации, вся социально-экономическая сфера местного сообщества.

Наука муниципального управления очень многогранна, поэтому авторы не претендуют на исчерпывающее изложение всех ее положений, но останавливаются в первую очередь на основополагающих и наиболее проблемных (экономических) вопросах, касающихся современного состояния местного самоуправления. Многие из этих вопросов до сих пор не имеют однозначного решения, но и в таком случае в учебном пособии предлагаются возможные пути, действия и меры, которые способны помочь справиться с описанной

ситуацией. По мере накопления научных знаний и практических наблюдений авторы планируют дополнять и совершенствовать представленный текст и потому будут благодарны читателям за критические замечания и конкретные предложения по его улучшению.

Раздел I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Перед изучением данного раздела внимательно прослушайте введение к разделу. Затем изучите последовательно материалы глав раздела, обращаясь по мере необходимости к объектам «Видеоматериалы», «Глоссарий», «Персоналии». После изучения каждой главы рекомендуется выполнить тренировочные задания.

Особое внимание при изучении раздела обратите на содержание видеолекций «Правовые основы местного самоуправления» и «Муниципальные правовые акты». После изучения всех глав прослушайте основные выводы по разделу. Затем проверьте свои знания по разделу, выполнив контрольные задания. Ответьте на вопросы для самоконтроля, приведенные ниже.

Вопросы для самоконтроля

1. Какова природа местного самоуправления?
2. В чем суть местного самоуправления?
3. Чем местное самоуправление отличается от государственной власти?
4. Что такое принцип местного самоуправления?
5. Каковы принципы организации местного самоуправления и чем они определяются?
6. Перечислите группы принципов местного самоуправления.
7. Чем отличаются друг от друга основные теории местного самоуправления; какая из них в настоящее время доминирует?
8. Назовите основные факторы, определяющие особенности муниципального управления.
9. Охарактеризуйте процесс муниципального управления.
10. Назовите основные черты, определяющие содержание принципа самостоятельности местного самоуправления.
11. В чем выражается организационная обособленность и многообразие организационных форм местного самоуправления?
12. Чему должны быть соразмерны финансовые средства органов местного самоуправления? Что сказано об этом в Европейской хартии о местном самоуправлении?
13. Какой принцип определяет смысл и содержание деятельности местного самоуправления?
14. Что такое правовая основа местного самоуправления и каков ее состав?
15. Какие положения об организации местного самоуправления закреплены в Конституции Российской Федерации?
16. Каковы важнейшие документы федерального уровня, регламентирующие

деятельность местного самоуправления?

17. Чем различаются определения понятия «местное самоуправление», содержащиеся в Федеральных законах от 1995 и 2003 гг.?

18. Как взаимосвязаны между собой понятия местного и муниципального управления?

19. Каковы основные направления перестройки системы местного самоуправления в современных условиях?

20. Как в настоящее время в России изменяется содержание управленческой деятельности на муниципальном уровне?

21. Охарактеризуйте значение муниципального управления как научной дисциплины.

22. Каковы задачи муниципального управления как вида деятельности?

23. Каковы задачи муниципального управления как научной дисциплины?

24. Что составляет методологическую основу муниципального управления?

25. Назовите основные методы, используемые наукой муниципального управления.

26. С какими научными дисциплинами связано муниципальное управление?

Далее выполните практические задания из **практикума по разделу 1**.

Глава 1. Природа местного самоуправления

1.1. Сущность местного самоуправления и его взаимосвязь с развитием общества

Традиции **местного самоуправления** имеют многовековую историю. Многие исследователи отмечают, что местное самоуправление по своей природе — это явление общественно-государственное.

Основы муниципальных систем большинства европейских стран, а также США, Японии и ряда других государств заложены в ходе муниципальных реформ XIX в. Однако многие элементы общинного, городского **самоуправления** уходят своими корнями в глубину веков — к первичным ячейкам **общества**, ведь необходимость объединиться с себе подобными, чтобы выжить, существовала с момента возникновения человека. История знает множество видов **организации** совместной деятельности людей; эти виды в итоге приобрели конкретные формы государственных институтов.

Первичной формой организации совместной деятельности людей стала родовая община, где впервые появились **регламентация** деятельности и разделение общественных обязанностей, обозначились групповые интересы как в производственной жизни, так и в сфере потребления.

По мере совершенствования способов ведения **хозяйства** община утрачивала некоторые из своих функций, прежде всего в сфере хозяйства, что привело к усложнению отношений между людьми, изменению соотношения частных и общественных интересов. В результате появилась потребность в их регулировании и, следовательно, возникли общественные институты, которые выполняли эти функции в сфере организации как хозяйства, так и жизни. Речь идет о властных структурах и **государстве**, регулирующем отношения между людьми.

Для конкретных стран историческое развитие хозяйственной жизни при постоянном

усложнении **общественных отношений** носило цикличный характер. Между структурами управления обществом и формами хозяйственной жизни, существующими в рамках данного цикла, обнаруживается тесная связь. Так, многовековое господство **натурального хозяйства** с его **унификацией** производственных схем и ограниченностью хозяйственных взаимосвязей породило бюрократические, административные системы управления (монархии), которые полностью соответствовали господствовавшим тогда хозяйственным отношениям. И лишь отдельные «островки» демократических институтов на этом этапе находились в центрах развития ремесла (Венецианская, Новгородская и Псковская республики). Кстати, сама борьба городов с феодалами и получение городами различных прав автономии также свидетельствуют о том, что унифицированная бюрократическая система управления государством не соответствовала типу хозяйственных отношений, существовавшему в городах в указанный период (товарное производство).

Все эти примеры позволяют сделать вывод о том, что система управления государством в целом и местным хозяйством в частности зависит от вида и типа хозяйства, существующего в рамках как цикла (способа производства), так и конкретной экономической системы государства.

Вид общественных отношений определяется моделью хозяйственного развития, господствующей в данном обществе, и циклом развития данной модели. Выбор между унитарной и демократической моделями местного управления напрямую зависит от едино- или многообразия форм хозяйственной жизни.

Таким образом, система **государственной** и **местной власти** возникает там, где общество начинает осознавать потребность в регулировании отношении между людьми, между частными и групповыми (общественными) интересами.

Местное самоуправление есть реакция общества на необходимость регулирования общественных отношений и реализации общих интересов. Ориентация на учет местных интересов предопределяет роль и функции местного самоуправления в современном обществе.

Слово «самоуправление» буквально значит: «сам управляю собой, своими делами», что предполагает возможность решать свои внутренние проблемы независимо от центральных органов. Несмотря на многовековую историю местного самоуправления, в обществе до сих пор не сложилось четкого понимания сущности этого явления. Как отмечает Е. С. Шугрина, понятие «самоуправление», как и большинство терминов в социальных науках, не имеет вполне точного и единого научного значения и разными авторами трактуется различно. Впервые это понятие было использовано еще в XVII в. в Англии (self-government), откуда его в XIX в. заимствовали государствоведы Германии и России.

Англичанин И. Редлих определял местное самоуправление как «осуществление местными жителями или их избранными представителями тех **обязанностей** и **полномочий**, которые им предоставлены **законодательной властью** или которые принадлежат им по общему праву (common law)»[1].

Во Франции соответствующего термина не существует, вместо него используется словосочетание «**муниципальная власть**» (pouvoir municipal). По мнению зарубежных ученых, понятие «самоуправление» здесь впервые начали употреблять в годы Великой французской революции в связи с фактом самостоятельности общины в отношениях с государством.

Немецкие ученые связывают появление указанного термина с деятельностью прусского министра барона Г. фон Штейна, который рассматривал местное самоуправление как активную форму участия граждан в управлении делами государств. Позиция министра нашла отражение в «Прусском уложении об уставе городов», принятом в 1808 г.[2]

По мнению известного германского государствоведа Г. Еллинека, данное понятие

означает «государственное управление через посредство лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами, — управление, которое в противоположность государственно-бюрократическому есть управление через посредство самих заинтересованных лиц».[3]

Русский государствовед Н. И. Лазаревский под местным самоуправлением понимал «децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода **юридических гарантий**, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и текущую связь органов местного государственного управления с данною местностью и ее населением».[4]

Отечественный ученый **Л. А. Велихов** уже в советское время дал «марксистское» определение местного самоуправления: это «государственное управление каким-либо кругом дел на местах, образуемое посредством избрания уполномоченных на то лиц от господствующего класса местного населения».[5]

В статье 3 части I Европейской хартии о местном самоуправлении, принятой Советом Европы в Страсбурге 15 октября 1985 г., под местным самоуправлением понимаются **право** и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках **закона**, под свою **ответственность** и в интересах местного населения.[6]

В исследовании Г. Холлиса и К. Плоккер также дано толкование ряда терминов, относящихся к местному самоуправлению. Так, под «местным управлением» понимаются «все уровни ниже государственного», под «местной властью» — «**организация**, представляющая и действующая в интересах своих избирателей через избираемый совет и его исполнительный орган», а под «местным самоуправлением» — «право демократически автономной единицы субнационального уровня управления регулировать и управлять значительной частью проблем общественности в интересах местного населения».[7]

Еще 50 лет назад американские специалисты писали о роли самоуправления так: «Различные подробности и обычаи штатов и даже отдельных районов внутри штатов подтверждают тот принцип, что знакомство и полное понимание местных особенностей, обычаев и норм являются краеугольным камнем успешного самоуправления. Местное судопроизводство является существенной частью любого демократического правления. Ни один **государственный орган**, даже самый благонамеренный... не может находиться в таком тесном контакте с управляемыми, как местные органы в штатах и их подразделениях. Принцип «самоуправления» принимался творцами Конституции за аксиому. Решающим признаком самоуправления является не то, как оценивают его посторонние, а то, как оценивают его управляемые».[8]

Статья 130 **Конституции** Российской Федерации определяет местное самоуправление как самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.[9]

Если использовать дословный перевод, термин «муниципалитет» (от лат. *municipium*, где *munus* — обязанность и *cipio* — беру) означает «город с правом самоуправления», т. е. самоуправление — это взятое на себя бремя общественных дел. В этом смысле муниципалитет является своеобразной корпорацией жителей, объединившихся для реализации общих интересов и совместного решения общих задач. Имеется в виду, что население (местное сообщество) и образуемые им органы могут сами решать задачи повышения уровня и качества своей жизни гораздо лучше, чем государственные органы при централизованном управлении местными делами.

Суть местного самоуправления состоит в признании права гражданина быть источником местной власти, самому принимать решения по повседневным вопросам своей

жизни и самому отвечать за их последствия. В современном обществе утвердился взгляд на местное самоуправление как на одну из необходимых основ любого демократического строя, важнейший принцип организации **власти** в **государстве**, непременное условие формирования и развития **гражданского общества**.[10]

Характеризуя сущность местного самоуправления, профессор **В. Г. Игнатов** выделяет следующее[11]:

1) местное самоуправление — это не самоцель, а лишь средство улучшения качества жизни населения, образующего местное сообщество;

2) местное самоуправление направлено главным образом на решение **вопросов местного значения**; однако такая ориентация не означает, что органы территориального самоуправления могут игнорировать задачи, имеющие общерегиональное или федеральное значение, — эти задачи следует решать только в соответствии с законом или при обязательной передаче органам местного самоуправления необходимых материальных и финансовых **ресурсов**;

3) местное самоуправление базируется на системе **принципов**, основополагающим из которых является самоответственность;

4) местное самоуправление должно опираться на разнообразные формы прямого волеизъявления граждан: местные референдумы, собрания (сходы), муниципальные выборы и др.;

5) обязательный элемент местного самоуправления — наличие в **муниципальных образованиях** выборных органов местной власти.

Как известно, в демократическом государстве разделение власти происходит не только по «горизонтали» — на законодательную, представительную и судебную ветви, но и по «вертикали» — на центральную и местную. В **федеративном государстве** такое разделение еще более дифференцируется и выделяются уже три уровня власти — центральная (федеральная), региональная (субъектов федерации) и местная (местное самоуправление). Наличие местного самоуправления обусловливается тем, что центральная и региональная власти не в состоянии эффективно решать разноуровневые проблемы. К тому же единообразный подход в **управлении** не может учесть всех особенностей местных территорий, поэтому последние и получают определенную автономию в решении местных дел. При федеративном устройстве государства местное самоуправление является одним из уровней власти, самым нижним, но самым близким к населению той или иной территории.

Таким образом, *местное самоуправление — это организация власти на местах, предполагающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения.* Это означает, что государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельного и независимого уровня власти, принадлежащей народу и им же самим осуществляемой. Однако **система местного самоуправления** — это не государство в государстве: она интегрирована в общую систему управления делами государства и общества, хотя и занимает в ней особое место, обладая определенной автономией. Местное самоуправление представляет собой ту специфическую «ветвь власти», которая на местном уровне, с одной стороны, участвует в осуществлении воли государства, а с другой — наиболее полно учитывает интересы населения.

Для России местное самоуправление — это не только элемент демократии, но и неотъемлемый атрибут сложных экономических отношений — отношений различных **форм собственности**, закрепляемых на конституционном уровне, и их субъектов. Другими словами, становление рыночных отношений и развитие местного самоуправления в значительной степени взаимообусловлены. Реализация современных принципов организации местного самоуправления на основе традиций российской муниципальной школы не только

гарантирует становление и развитие демократических традиций в обществе, но и обеспечивает устойчивое социально-экономическое развитие страны. Экономический **потенциал** муниципальных образований должен составлять значительную часть экономического потенциала всей России. Когда местное самоуправление берет на себя вопросы жизнеобеспечения на локальном уровне, оно способствует не только сохранению, но и укреплению **государства**.

Как видно из приведенных выше определений, разные исследователи описывают сущность местного самоуправления по-разному, в зависимости от точки зрения на политико-правовую природу этого явления. А эта точка зрения, в свою очередь, связана с той или иной теорией местного самоуправления.

1.2. Основные теории местного самоуправления

Идеи организации общинного управления были впервые сформулированы и обоснованы французским ученым **Г. Турэ** в 1790 г. в Национальном собрании Франции — в рамках доклада по **законопроекту** о реформе местного управления. Г. Турэ сформулировал две основные проблемы учения о **местном самоуправлении**:

1) «понятие о собственных общинных делах, присущих по своей природе муниципальному управлению»;

2) «понятие о делах государственных, которые передаются государством органам местного самоуправления».[12]

Варианты решения этих проблем легли в основу различных теорий местного самоуправления (табл. 1.1).

Таблица 1.1

Основные теории местного самоуправления

Теория	Сторонник теории	Основной постулат
Общественная теория, ее разновидности:	Р. Гнейст, Э. Майер, О. Лабанд, О. Ресслер, Р. Моль, А. И. Васильчиков и др.	Строгое разграничение государственных и общинных дел
Хозяйственная теория		Приоритет хозяйственной самостоятельности общины
Юридическая теория		Приоритет юридической самостоятельности общины
Политическая теория		Приоритет принципа отделения должностных лиц общины от государственной службы
Государственная теория	Л. Штейн, Н. И. Лазаревский, А. Д. Градовский и др.	Общинные дела — часть государственных дел, переданных для исполнения на места
Государственно-общественная теория, ее разновидность	Большинство современных ученых	Выполнение общиной как местных, так и государственных дел
Теория «социального обслуживания»		Главная задача органов местного самоуправления — организация обслуживания населения; главная цель — благосостояние жителей коммуны

Источник.[13]

В первой половине XIX в. французский государственный деятель, историк и литератор **А. Токвиль** отстаивал теорию свободной общины. Эта теория оказала определенное влияние на развитие законодательства того времени и, в частности, нашла отражение в положениях бельгийской Конституции 1831 г. об особой «общинной» власти.[14]

На смену теории свободной общины пришла общественная теория самоуправления (или общественно-хозяйственная теория самоуправления), которая тоже исходила из противопоставления государства и общины, базировалась на признании за **местными сообществами** свободы осуществления своих задач. Самоуправление, согласно общественной теории, — это заведование делами местного хозяйства.

Практика показала, что органы самоуправления осуществляли функции не только частноправового, но и публичноправового характера, свойственные органам **публичной власти** (принятие общеобязательных решений, сбор **налогов** и др.). Оказалось, что нельзя дать точного разграничения дел собственно общинных (местных) и дел государственных, порученных для исполнения общинам.

На основе этих взглядов, критически оценивающих общественную теорию, возникла государственная теория самоуправления, основные положения которой были разработаны немецкими учеными XIX в. Лоренцом Штейном и Рудольфом Гнейстом.[15]

Согласно этой теории, **самоуправление** — это одна из форм организации местного

государственного управления. Все полномочия в области местного самоуправления получены от государства, следовательно, имеют источником государственную власть. Однако в отличие от центрального государственного управления **местное самоуправление** осуществляется не правительственными чиновниками, а местными жителями, заинтересованными в результатах местного управления.

Общественная и государственная теории местного самоуправления имели своих сторонников и в дореволюционной России, где в XIX в. были осуществлены земская и городская реформы. Основные начала общественной теории самоуправления получили обоснование в работах В. Н. Лешкова и А. И. Васильчикова.[16] В. Н. Лешков, видный славянофил, основываясь на идеях о самобытности русской общины и ее неотъемлемых правах, выступал за независимость местного самоуправления от государства, за необходимость равного участия в выборах всех членов земств, потому что они связаны одинаковыми общественными, земскими интересами. А. И. Васильчиков, противопоставляя местное самоуправление бюрократическому государственному порядку управления, приходил к выводу, что местное самоуправление чуждо политике: оно имеет свою особую цель и особую сферу деятельности.

На положения государственной теории самоуправления опирались в своих работах такие видные российские юристы, как Б. Н. Чичерин, А. Д. Градовский, В. П. Безобразов, Н. И. Лазаревский и др.[17]

Двойственный характер муниципальной деятельности (самостоятельность в чисто местных делах и осуществление определенных государственных функций на местном уровне) находит отражение в теории **дуализма** муниципального управления (или государственно-общественной теории). Согласно ей, муниципальные органы, осуществляя соответствующие управленческие функции, выходят за рамки местных интересов и, следовательно, должны действовать как инструмент государственной администрации.[18] Это предполагает выполнение общиной как местных дел, не требующих вмешательства и контроля со стороны **государства**, так и определенного круга дел государственного значения. В последнем случае **органы местного самоуправления** выступают как агенты государства на местном уровне и действуют под контролем государства. Двойственную, государственно-общественную природу местного самоуправления признают большинство современных ученых.

В теории «социального обслуживания» делается ставка на осуществление органами местного самоуправления одной из основных своих задач — организации обслуживания населения, предложения ему различных услуг. Главная цель деятельности местного самоуправления, по мнению сторонников этой теории, — благосостояние жителей коммуны.

1.3. Процесс муниципального управления

По своей природе муниципальное управление является частью управления — специфического вида человеческой деятельности. Процесс управления часто воспринимается как воздействие **субъекта** на **объект**. Для муниципального управления важны обратные связи, т. е. воздействие объекта на управляющий субъект: реакция населения на управленческие меры органов муниципального управления может изменить и часто изменяет управленческие решения.

Система муниципального управления формируется на основе принципа самоуправления, который состоит из субъекта управления (органы местного самоуправления) и объекта управления (муниципальное образование и муниципальное хозяйство).[19]

Для понимания процесса муниципального управления необходимо иметь четкое представление о субъекте и объекте управления на муниципальном уровне. В качестве субъекта управления территориальной единицей выступает само население или избранные

им органы, в качестве объекта — вопросы местного значения (т. е. вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения территориального образования) и муниципальная собственность, которую Конституция Российской Федерации относит к объектам территориального управления. Такой подход к определению местного самоуправления свидетельствует о признании **муниципальной собственности** в качестве одного из важнейших элементов местной власти, поддерживающих ее самостоятельный статус в системе государственно-властных отношений.[20]

В процессе управления **муниципальным образованием** между элементами системы складываются экономические, организационные, правовые и управленческие отношения. Предметом муниципального управления являются именно управленческие отношения.[21]

Совместная деятельность людей создает определенную систему отношений, поскольку интересы личности постоянно пересекаются с групповыми интересами. Взаимодействие этих интересов и требует установить механизм взаимоотношений между людьми.

На местах, в территориальных единицах, складываются территориальные коллективы — муниципальные образования. В них создаются свои органы, отдаленно напоминающие по форме государственные (местный **представительный орган**, условно говоря, — местный «**парламент**», глава муниципального образования — местный «**президент**», его **администрация** — местное «**правительство**», департаменты — местные «**министерства**» и т. д., но в этой системе нет третьей ветви известной триады — судебной власти, прокуратуры, органов конституционного контроля и др.).

Органы муниципального образования осуществляют управление от имени всех членов территориального коллектива. Поскольку его решающие органы избираются (и могут быть только выборными), такая форма управления на местах называется местным самоуправлением. Оно решает задачи, отличные от тех, которые стоят перед государственными органами. Вместе с тем на местах могут действовать и другие органы и должностные лица, назначаемые государством (управления и отделы министерств, в некоторых зарубежных странах — губернаторы, префекты, руководители районов и др.). Они осуществляют полномочия государства на местах. В федеративных странах между государством и местным самоуправлением стоит особое звено — **субъект федерации**. Федеративное государство устанавливает лишь основы местного самоуправления, которое рассматривается как сфера регулирования субъекта федерации.

Процесс муниципального управления — это разновидность публичного управления. Это общественные отношения, складывающиеся в процессе воздействия органов и должностных лиц муниципальной власти на сознание, поведение и деятельность населения. Цели такого воздействия определяются и корректируются указанными органами и лицами с учетом обратных связей с населением. Речь идет об особого рода социальной деятельности, в процессе которой особая группа людей (органов, должностных лиц) на основе **закона** и иных правовых актов целенаправленно использует публичную власть. Данная деятельность осуществляется на профессиональных началах.

1.4. Основные факторы, определяющие особенности муниципального управления

Формирование той или иной модели организации **местного самоуправления** (местного управления) происходит под комплексным влиянием со стороны всех характеристик среды, которое и определяет особенности складывающейся модели.

Отмечая первостепенную важность основных характеристик **цикла**, при котором возникает система управления хозяйством, следует обратить внимание на то, что само их влияние не абсолютно, поскольку в рамках одного и того же цикла системы организации

управления могут серьезно отличаться друг от друга. Так, в один и тот же период экономического развития формы управления в разных странах и даже в границах отдельной страны существенно отличались друг от друга. Следовательно, наряду с общей тенденцией соответствия управленческих систем определенным циклам и системам **хозяйства** существует ряд факторов, оказывающих влияние на формирование управленческих систем.

Важную роль, в частности, играют *природный и географический факторы*. Природные условия в значительной степени влияют на складывание систем хозяйственной жизни и образ жизни населения данной территории. Именно природный фактор ускорил процессы **разделения труда** и развитие товарного характера хозяйства в странах Западной Европы, что в итоге привело к борьбе городов за свои права в рамках феодального цикла.

Следует подчеркнуть, что, несмотря на скачок в развитии современного производства, этот фактор продолжает играть огромную роль и сегодня. Так, условия жизни в разных частях России сильно различаются. Во многом это происходит потому, что основные занятия населения и условия его жизни, характер поселений и способы хозяйствования (от кочевий Севера и казачьих станиц Юга до индустриальных городов-мегаполисов, сформировавшихся на месторождениях полезных ископаемых или на перекрестье торговых путей) в значительной степени определяются природными условиями.

Существенную роль в складывании той или иной модели местного управления играет *фактор внутренних и внешних воздействий на политико-хозяйственную систему*. Речь идет о внутренних и внешних условиях существования системы управления, определяющих конкретные параметры ее развития. Влияние этого фактора можно проиллюстрировать на примере особенностей вечевого самоуправления в Древней Руси. Сегодня очевидно, что при наличии практически во всех русских княжествах всех атрибутов этой модели (вече, князь, дружина и т. д.) **права** этих органов сильно различались в зависимости от места действия. В Новгородской и Псковской республиках основную роль играли вече и выбираемый им посадник, князю же отводилась роль наемного военачальника. В Новгороде, который был расположен на перекрестье торговых путей и имел очень ограниченные возможности для ведения земледелия, товарное производство полностью господствовало в структуре хозяйственной жизни, а следовательно, именно купечество и ремесленники определяли характер управленческих отношений. Поэтому там и сложилась адекватная этим отношениям система управления. В южных землях, где основой хозяйственной жизни служило земледелие при полном господстве натурального хозяйства, вече собиралось лишь в экстраординарных случаях и основной властью обладал князь. Основная причина подобного различия заключается в том, что на юге Древней Руси в то время ведение хозяйства сопровождалось постоянной внешней опасностью со стороны кочевников, что многократно усиливало роль князя как военачальника. На данном примере видно, как комплексно влияет на систему управления сочетание особенностей цикла с географическим, природным и другими факторами.

Не меньшее влияние оказывают и внутренние факторы (прежде всего традиции государственного строительства), связанные с особенностями участия различных групп населения в процессе становления **государственной власти**. Небезынтересна в этом смысле так называемая генетическая теория, достаточно подробно описанная в книге Л. А. Велихова.[22] Сторонники этой теории основным и решающим фактором формирования той или иной модели местного самоуправления считают способность местной буржуазии противостоять государству. Именно с такой точки зрения проводится анализ генезиса моделей местного самоуправления, сложившихся в различных странах.

Таким образом, при изучении процесса формирования системы управления хозяйством следует опираться как на анализ общих характеристик **экономического цикла**, так и на особенности (скорость развития экономических отношений, природные условия,

определяющие особенности хозяйствования и др.) протекания данного цикла в конкретной стране или регионе.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] *Редлих И.* Английское местное самоуправление. СПб., 1907–1908. Т. 1–2. С. 462.

[2] Местное самоуправление. Сборник международных терминов из области права и управления. Бонн; Мюнхен, 1995.

[3] *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. СПб., 1908. С. 466.

[4] *Велихов Л. А.* Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении и методах хозяйства. Обнинск: Институт муниципального управления, 1995. С. 235.

[5] Там же.

[6] Европейская хартия о местном самоуправлении / Принята в Страсбурге в 1985 г. — Русская версия — Страсбург: Совет Европы. Отдел изданий и документов, 1990.

[7] *Холлис Г.*, *Плоккер К.* На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе. М., 1995. С 293, 295, 297.

[8] *Игнатов В. Г.*, *Бутов В. И.* Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.; Ростов-н / Д.: МарТ, 2005. С. 8–9.

[9] Конституция Российской Федерации. М.: Астрель, 2004.

[10] Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.

[11] *Игнатов В. Г.*, *Бутов В. И.* Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.; Ростов-н / Д.: МарТ, 2005.

[12] *Кудинов О. А.* Муниципальное право Российской Федерации: курс лекций. М.: Ось-89, 2005. С. 8.

[13] Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.

[14] *Кудинов О. А.* Муниципальное право Российской Федерации: курс лекций. М.: Ось-89, 2005.
Фадеев В. И. Муниципальное право России. М., 2004.
Шугрина Е. С. Муниципальное право: учебник. М.: Дело, 1999.
Ясюнас В. А. Основы местного самоуправления: учебное пособие. М.: Ось-89, 1998.

[15] *Кудинов О. А.* Муниципальное право Российской Федерации: курс лекций. М.: Ось-89, 2005.

[16] Там же.

[17] Там же.

[18] *Кутафин О. Е.*, *Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерации: учебник. М.: Юристъ, 2000.

[19] *Зотов В. Б., Макашева З. М.* Муниципальное управление: учебник для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003.

[20] *Игнатов В. Г.*, *Бутов В. И.* Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.; Ростов-н / Д.: МарТ, 2005.

[21] *Зотов В. Б., Макашева З. М.* Муниципальное управление: учебник для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003.

[22] *Велихов Л. А.* Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении и методах хозяйства. Обнинск: Институт муниципального управления, 1995.

Глава 2. Принципы и преимущества местного самоуправления

2.1. Принципы местного самоуправления

Принципы местного самоуправления — это обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности

населения, а также формируемых им органов, самостоятельно осуществляющих управление местными делами.

Принципы местного самоуправления можно разделить:

- на общие — это принципы, присущие всей системе государственной власти (например, в Российской Федерации — **гласность**, **демократия**, **законность**, **народовластие** и др.);
- специальные — принципы, присущие местному самоуправлению.

В специальных принципах местного самоуправления находят отражение объективные закономерности и тенденции развития местной власти. Специальные принципы местного самоуправления:

1) предопределяют построение и функционирование муниципальной власти;

2) выступают теоретической основой муниципального строительства и тем самым помогают уяснить сущность местного самоуправления, его отличительные черты и признаки;

3) служат критерием оценки действующей **системы местного самоуправления**: насколько она отвечает началам и идеям, выраженным в принципах местного самоуправления;

4) отражают сущностные признаки и черты местного самоуправления и тем самым способствуют сохранению преемственности в развитии его институтов.

Принципы местного самоуправления получили правовое закрепление в **Европейской хартии о местном самоуправлении**, которая служит основой для муниципального законодательства стран — членов Совета Европы.

Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», основываясь на положениях Европейской хартии о местном самоуправлении, формулируют общие принципы, присущие всей системе местного самоуправления в нашей стране.

Ниже *специальные принципы местного самоуправления* охарактеризованы более подробно.

1. Самостоятельность в организации и осуществлении местного самоуправления. Конституция Российской Федерации (статья 12) гарантирует самостоятельность местного самоуправления в пределах его **полномочий**. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Население самостоятельно решает местные вопросы.[1]

В соответствии со статьей 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление призвано обеспечивать самостоятельное решение населением **вопросов местного значения**. Собственно, в этом и заключается суть местного самоуправления.

Нормы муниципального права, закрепляя принцип самостоятельности местного самоуправления, выделяют следующие его основные черты:

а) самостоятельное решение населением вопросов местного значения осуществляется путем местного референдума, муниципальных выборов, других форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления; конкретные формы осуществления местного самоуправления, структура органов местного самоуправления определяются населением самостоятельно;

б) **органы местного самоуправления** самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют **местный бюджет**, устанавливают **местные налоги и сборы** (однако обеспечение реальной хозяйственной самостоятельности муниципальных образований в Российской Федерации сегодня сталкивается с большими трудностями);

в) муниципальное законодательство, гарантируя самостоятельность местного

самоуправления, запрещает органам государственной власти вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения;

г) самостоятельность муниципальных образований в пределах их полномочий гарантируется нормами муниципального права. Пределы полномочий местного самоуправления устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями, уставами и законами субъектов. Ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, запрещается. Самостоятельность муниципальных образований в пределах их полномочий обеспечивается конституционным правом на судебную защиту.

Статья 4 Европейской **хартии** о местном самоуправлении гласит, что органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий при осуществлении собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти.[2]

2. Организационная обособленность местного самоуправления. Основное содержание этого принципа раскрывает статья 12 Конституции Российской Федерации: органы местного самоуправления не входят в систему **органов государственной власти**. Государство, таким образом, признает местное самоуправление в качестве самостоятельного уровня, самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти. В соответствии со статьей 3 Конституции Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.[3]

Данный принцип призван, прежде всего, обеспечить возможность муниципальным образованиям, «не нарушая более общих законодательных положений», — как провозглашает статья 6 Европейской хартии о местном самоуправлении, — самим «определять свои внутренние административные структуры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление». В соответствии с данным положением статья 131 Конституции Российской Федерации подтверждает, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.[4]

Рассматриваемый принцип предопределяет основы взаимоотношений **муниципальных образований** между собой, муниципальных органов и органов государственной власти, а также статус муниципальных служащих.

Муниципальные образования должны обладать экономической и финансовой самостоятельностью в рамках, предписанных соответствующим разграничением **предметов ведения** между ними. На этой основе строятся взаимоотношения органов и должностных лиц местного самоуправления с государственными органами и государственными должностными лицами:

а) не допускается образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами;

б) не разрешается осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами;

в) **должностные лица местного самоуправления** не относятся к категории государственных служащих;

г) решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда.

Органы местного самоуправления вступают во взаимодействие с органами государственной власти:

а) реализуют отдельные государственные полномочия, которыми они могут наделяться

законом в соответствии со статьей 132 Конституции Российской Федерации;

б) осуществляют решения, принятые органами государственной власти;

в) в соответствии с **законом** оказывают содействие государственным органам в выполнении их задач и функций на местном уровне.[5]

Государственные органы обеспечивают соблюдение **законности** в деятельности местного самоуправления.

3. Соответствие **материальных** и **финансовых ресурсов** местного самоуправления его полномочиям. Европейская хартия о местном самоуправлении (статья 9) исходит из того, что финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им конституцией или законом.[6] Этот важнейший принцип местного самоуправления получил свое правовое закрепление в Конституции Российской Федерации и законодательстве о местном самоуправлении. Без его реализации невозможно обеспечить самостоятельность, реальность и эффективность местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации (статья 8), гарантируя экономическую и финансовую самостоятельность местного самоуправления, признает и защищает муниципальную собственность наравне с другими формами собственности.[7] В муниципальной собственности находятся имущество органов местного самоуправления, включая средства местного бюджета и другие финансовые ресурсы, муниципальный жилищный фонд, объекты инженерной и социальной инфраструктуры, предприятия, земельные участки и другое движимое и недвижимое имущество.

Статья 132 Конституции Российской Федерации предоставляет органам местного самоуправления право самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы.

Муниципальная собственность и **местный бюджет** — неотъемлемые атрибуты каждого муниципального образования. Органы местного самоуправления должны обеспечивать удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов. Выполнение этих стандартов гарантируется государством, которое для этих целей оставляет в местных бюджетах определенную долю отчислений от федеральных налогов и налогов субъектов Российской Федерации.

Важной гарантией реализации рассматриваемого принципа являются конституционные положения (статьи 132 и 133) о финансировании осуществления **отдельных государственных полномочий, которыми в соответствии с законом могут наделяться органы местного самоуправления, и о компенсации дополнительных расходов, возникших при реализации** решений, принятых органами государственной власти.[8] Однако существующий в Российской Федерации механизм финансового обеспечения муниципальной деятельности не дает местному самоуправлению необходимых финансовых гарантий.

4. **Ответственность** органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением. Сущность местного самоуправления проявляется не только в финансово-экономической и организационной самостоятельности муниципального образования, но и в том, что население берет на себя ответственность за решение вопросов местного значения — напрямую или через органы местного самоуправления. При этом наличие у муниципального образования **выборных органов** является обязательным. В соответствии с уставами муниципальных образований органы местного самоуправления наделяются собственной компетенцией в решении вопросов местного значения.

Указанный принцип призван обеспечить:

а) эффективность осуществления местных задач, отнесенных к ведению муниципальных образований;

б) учет и защиту интересов населения муниципальных образований в процессе

деятельности органов местного самоуправления;

в) тесную связь населения с органами и должностными лицами местного самоуправления.

Успех в решении вопросов, связанных с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципального образования и находящихся в ведении **муниципального образования** в соответствии с его уставом, зависит, прежде всего, от того, насколько эффективно организована работа органов местного самоуправления, сколько инициативы и предприимчивости они проявляют в своей деятельности. Поэтому в случае неудовлетворительного решения указанных вопросов претензии населения муниципального образования должны быть обращены к органам и **должностным лицам местного самоуправления**, а также к себе, ибо население самостоятельно формирует муниципальные органы и в соответствии с законом непосредственно решает вопросы местного значения.

Реализация названного принципа предполагает использование населением муниципальных образований различных форм контроля над деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. Эти формы закреплены в уставах муниципальных образований. Деятельность муниципальных органов должна исходить из интересов населения, его традиций.

В **уставе муниципального образования** устанавливаются основания и виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением. Население вправе выразить свое отношение к выборным органам местного самоуправления и выборным должностным лицам на местном референдуме, а также с помощью других форм прямого волеизъявления, например отзыва выборного должностного лица.

5. Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления. Данный принцип выражается в том, что **субъекты Российской Федерации** законодательно закрепляют организационные основы и формы осуществления местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций. Многообразие указанных форм в нашей стране объясняется следующими причинами:

а) на организацию **местного самоуправления** оказывает влияние федеративное устройство государства: в соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации к совместному ведению Федерации и ее субъектов относится установление общих принципов организации местного самоуправления;[9] руководствуясь этими общими принципами, субъекты Российской Федерации самостоятельно осуществляют более детальную регламентацию организации местного самоуправления;

б) Российская Федерация — многонациональная страна, многие ее регионы отличаются самобытностью, в них существуют особые исторические и иные местные традиции. Все это не может не накладывать отпечаток на формы и способы организации и осуществления местного самоуправления в данных регионах;

в) по данным Министерства регионального развития Российской Федерации, в нашей стране можно выделить 9 основных типов поселений; всего же с учетом их подвидов можно говорить о более 80 специальных типов поселений в России;[10] такое многообразие не может не влиять на формы осуществления местного самоуправления;

г) многообразие форм организации местного самоуправления связано с тем, что Конституция Российской Федерации предоставляет населению муниципального образования право самостоятельно определять структуру **органов местного самоуправления**. Муниципальное образование, в свою очередь, имеет право самостоятельно разрабатывать и принимать свой устав, в котором закрепляются конкретные формы организации местного самоуправления: структура и порядок формирования его органов; формы, порядок и **гарантии** непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения;

наименование и полномочия выборных лиц, других органов местного самоуправления, а также различные вопросы организации местного самоуправления, в том числе обусловленные проживанием на территории муниципального образования национальных групп и общностей, коренных (аборигенных) народов, казачества (с учетом исторических и иных местных традиций).

6. Соблюдение **прав и свобод человека и гражданина**. Значение этого принципа в муниципальной деятельности обусловлено тем, что Конституция Российской Федерации признает человека, его права и свободы как высшую ценность (статья 2) и устанавливает, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание деятельности не только органов государственной власти, но и местного самоуправления (статья 18).[11]

Реализация прав и свобод гражданина во многом зависит от деятельности органов местного самоуправления, так как эта деятельность:

а) обеспечивает решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения в области образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, землепользования, торгового, бытового, транспортного и других видов обслуживания населения — именно в данных областях местной жизни, отнесенных к ведению муниципальных образований, происходит реализация основных **социально-экономических прав и свобод граждан**;

б) гарантирует охрану общественного порядка: оказывая содействие в проведении **выборов** в государственные органы власти, всероссийских **референдумов**, референдумов субъектов Российской Федерации, проводя муниципальные выборы и местные референдумы, органы местного самоуправления участвуют в создании необходимых условий для реализации **личных и политических прав и свобод граждан** на местном уровне;

в) дает возможность каждому гражданину непосредственно участвовать в решении **вопросов местного значения**;

г) является гласной: нормативные правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу только после их официального опубликования (обнародования).

7. Законность в организации и деятельности местного самоуправления. Принцип законности — один из основных конституционных принципов российской государственности. Статья 15 Конституции Российской Федерации утверждает, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы нашей страны.[12]

Законность выступает важнейшей гарантией местного самоуправления, которое осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями, уставами и законами субъектов Российской Федерации. Конституция Российской Федерации (статья 133) устанавливает запрет на ограничение прав местного самоуправления, которые гарантированы ею и федеральными законами.[13]

Принцип законности требует, чтобы организация и деятельность местного самоуправления осуществлялась на основе и в рамках закона. Государство, признавая и гарантируя местное самоуправление, обеспечивает вместе с тем соблюдение законности в системе местного самоуправления. Речь идет только о контроле над тем, как органы местного самоуправления соблюдают правовые нормы, а не о целесообразности или качестве принимаемых муниципальными органами решений по вопросам местной жизни.

В статье 8 **Европейской хартии о местном самоуправлении** формулируются основные критерии государственного контроля над деятельностью органов местного самоуправления:[14]

а) любой административный **контроль** над органами местного самоуправления может

осуществляться только в формах и в случаях, предусмотренных конституцией или законом;

б) любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, должен быть предназначен лишь для обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов.

Соблюдение законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления обеспечивается с помощью **прокурорского надзора** и **судебных органов**. В судебном порядке могут быть обжалованы решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, а также решения и действия органов и должностных лиц местного самоуправления. Кроме того, важными полномочиями по пресечению незаконной деятельности органа или выборного должностного лица местного самоуправления обладают законодательные (представительные) органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

Необходимо также иметь в виду, что соблюдение законности в процессе организации и деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований, обеспечивается благодаря контролю со стороны представительного органа местного самоуправления.

При государственной регистрации **устава муниципального образования** субъекты Российской Федерации проверяют, соответствует ли он Конституции Российской Федерации, федеральным законам и законам субъекта Российской Федерации, и в случае того или иного противоречия отказывают муниципальному образованию в государственной регистрации его устава. Данный отказ может быть обжалован в судебном порядке.

8. **Гласность** деятельности местного самоуправления. Гласность — важный элемент демократической системы управления обществом и государством. С ее помощью общество может контролировать управленческую деятельность, а граждане — влиять на выработку решений, затрагивающих их интересы, права и свободы.

Реализация принципа гласности в работе органов местного самоуправления означает, что деятельность последних носит открытый характер, а население систематически получает всю необходимую информацию по данной теме.

Способы обеспечения гласности нашли правовое закрепление в нормах муниципального права и в практике местного самоуправления. Осуществление указанного принципа в деятельности органов местного самоуправления предполагает:

а) информирование населения о заседаниях представительных органов местного самоуправления, о вопросах, решаемых выборными и другими органами местного самоуправления;

б) возможность получения гражданами исчерпывающих сведений о содержании принятых этими органами решений;

в) использование традиционных организационно-массовых форм работы с избирателями: отчеты депутатов и выборных должностных лиц перед населением; их встречи с избирателями; выступления в средствах массовой информации, организация «горячих линий», когда граждане могут по телефону получить необходимую им информацию, и т. п. Эти формы применялись в свое время еще местными Советами и их исполнительными комитетами.

Гражданам гарантируется возможность получения полной и достоверной информации о деятельности **органов местного самоуправления**, если иное не предусмотрено законом. Так, в Законе Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» содержится перечень сведений, относимых к государственной тайне. Согласно статье 5 данного Закона, государственную тайну может составлять, в частности, информация о силах и средствах гражданской обороны, об объектах, планах (заданиях) государственного оборонного заказа и др. Закон также устанавливает, какие сведения не подлежат

засекречиванию: о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и последствиях этих происшествий; о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры; о привилегиях, **компенсациях** и **льготах**, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям и организациям; о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина и др.

Важную роль в осуществлении принципа гласности на уровне местного самоуправления призваны играть средства массовой информации. Последовательное осуществление указанного принципа создает необходимые предпосылки и условия для участия граждан в **контроле** над работой муниципальных органов, в решении вопросов местного значения. В частности, органы местного самоуправления обязаны рассматривать внесенные гражданами проекты правовых актов по вопросам местного значения на открытом заседании с участием представителей населения. Результаты рассмотрения должны быть официально опубликованы (обнародованы).

Практика местного самоуправления свидетельствует о том, что могут быть опубликованы и наиболее важные проекты решений по вопросам местного значения (например, проект устава муниципального образования). Это делается для максимально широкого обсуждения их населением.

9. **Коллегиальность** и **единоначалие** в деятельности местного самоуправления. Органы, осуществляющие управление в системе местного самоуправления, могут действовать как на основе коллегиальности (т. е. представлять собой коллегиальные органы управления), так и на основе принципа единоначалия.

Например, **представительный орган местного самоуправления** является коллегиальным, его численный состав определяется уставом муниципального образования, а решения принимаются в коллегиальном порядке. Уставы муниципальных образований закрепляют организационно-правовые гарантии коллегиальности принятия решений: это, прежде всего, требования **кворума**, необходимого для работы представительного органа, а также кворума, обязательного для принятия решения. Принцип коллегиальности проявляется и на стадии подготовки проектов решений (привлечение представителей заинтересованных предприятий, учреждений, организаций), в работе депутатских комиссий, образуемых представительным органом, и т. д. Соблюдение указанного принципа означает, что депутаты представительного органа должны иметь необходимые условия для активного и конструктивного участия в подготовке и принятии решений: возможность заблаговременно ознакомиться с проектами решений, получить необходимую информацию, свободно высказывать свое мнение, предложения, замечания по обсуждаемому представительным органом вопросу.

Принцип единоначалия, на основе которого в системе местного самоуправления может быть построена деятельность органов управления, не отрицает и коллегиальных моментов, в частности, при подготовке проектов актов этих органов, выработке решений по наиболее важным вопросам регулирования местной жизни. Так, практика местного самоуправления показывает, что единоначальная деятельность **главы местной администрации** может сочетаться с работой коллегии, которая образуется при этом должностном лице, состоит из руководителей структурных подразделений местной администрации или иных специалистов и выполняет совещательные функции.

10. Государственная **гарантия местного самоуправления**. Статья 12 Конституции Российской Федерации говорит о признании и гарантиях прав местного самоуправления со стороны государства.[15] В соответствии с этим положением государственные гарантии осуществления местного самоуправления определяются в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации»,[16] других федеральных законах, конституциях, уставах и иных законах субъектов Российской Федерации.[17]

Осуществление рассматриваемого принципа означает, прежде всего, создание системы правовых **гарантий** защиты прав местного самоуправления. Государство устанавливает правовые основы организации и деятельности местного самоуправления, законодательно гарантирует его финансовую, экономическую и организационную самостоятельность, утверждает принципы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти. Конституция Российской Федерации, законодательство о местном самоуправлении обеспечивают судебную защиту прав местного самоуправления, устанавливают запрет на ограничение его прав, гарантируемых вышеуказанными законами.

Статья 132 Конституции Российской Федерации предусматривает **материально-финансовое обеспечение** деятельности органов местного самоуправления по осуществлению отдельных государственных полномочий, полученных в соответствии с законом, а статья 133 — компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.[18]

Конституция Российской Федерации (статья 8) равным образом признает и защищает **муниципальную собственность** (наряду с частной, государственной и иными формами собственности).[19]

Реализация принципов местного самоуправления обеспечивается не только за счет закрепления в законодательстве, уставах муниципальных образований, но и благодаря применению системы организационных форм и методов муниципальной работы, соответствующих данным принципам.

2.2. Атрибуты местного самоуправления

Атрибуты местного самоуправления (от лат. *attribuo* — придаю, наделяю) — это неотъемлемые свойства местного самоуправления, без которых оно не может существовать. Действующее законодательство выделяет ряд обязательных **атрибутов местного самоуправления**: территорию, население, выборные органы, формы непосредственного участия населения в местном самоуправлении, местный бюджет, местные налоги и сборы, муниципальную собственность, местные нормативные акты. В учебном пособии будут освещены только те атрибуты местного самоуправления, которые в своей совокупности характеризуют его организационные основы. Речь идет об органах местного самоуправления, формах непосредственного осуществления населением права на местное самоуправление, местных нормативно-правовых актах.[20]

Отечественный ученый Л. А. Велихов отмечал, что при всех индивидуальных особенностях, присущих местному самоуправлению в разных государствах, можно отметить и следующие бесспорные существенные признаки, ему свойственные и отличающие его от центральной правительственной власти:[21]

- различие в характере власти. Центральная государственная власть есть власть **суверенная**, верховная, могущая сама по себе реформировать; органы же местного самоуправления — власть подзаконная, действующая в порядке и в пределах, указанных ей верховной властью;
- разграничение сфер **компетенции** властей центральных и местных, т. е. ограниченность круга дел, предоставленных местному самоуправлению. Самоуправление возможно лишь тогда, когда строго определена часть общественных дел, которыми оно занимается (предметы его ведения). В этом его отличие от Советов, где все уровни власти занимались всем, а окончательным являлось только решение центральных органов власти;
- самостоятельные источники **средств**. Для реализации полномочий по своим предметам ведения местное самоуправление должно иметь собственные **ресурсы** в виде

самостоятельного **бюджета** и **муниципальной собственности**;

- территориально ограниченный выборный принцип местного самоуправления. Эта власть требует обязательного наличия представительства населения, т. е. она выборная.

Отсюда видны, с одной стороны, отличия, а с другой — неразрывная связь местного самоуправления с государственной властью.

2.3. Преимущества и критерии местного самоуправления

Исследователь Л. А. Велихов выделял основные «выгоды и преимущества» местного самоуправления.

«Во-первых, местные нужды лучше всего знакомы и ближе всего местным жителям, участвующим в избрании органов местного самоуправления и непосредственно заинтересованным в успешной деятельности последних.

Во-вторых, **местное самоуправление** развивает в гражданах самодеятельность, энергию, предприимчивость и ведет к высокому развитию общественных сил. Люди перестают ожидать всех благ от правительства, привыкая полагаться на самих себя.

В-третьих, общественная жизнь, при наличии местного самоуправления, равномернее распределяется по всему **государству**, не стягивается искусственно к центру, оставляя провинцию и периферии бессильными.

В-четвертых, местное самоуправление связывает администрацию с народом... Наряду с частными интересами у гражданина появляются общественные. Принимая участие в **управлении**, гражданин готов содействовать ему всеми силами как своему собственному делу.

В-пятых, местное самоуправление дает гражданам ближайшее практическое знакомство с общественными делами.

Наконец, в-шестых, местное самоуправление является подготовительной школой для государственных деятелей высшей категории...».[22]

Автор учебника по муниципальному праву Е. А. Шугрина выделяет следующие критерии местного самоуправления.[23]

1. Правовая оформленность. Самоуправление — власть подзаконная и действующая в пределах и на основании **законов**, принимаемых органами государственной власти.[24]

2. Осуществление управления в интересах и для населения, т. е. имеет место совпадение источника власти и носителя власти.

3. Самоуправление возможно лишь тогда, когда строго определена часть общественных дел, которыми оно занимается, выявлены предметы его ведения.[25]

4. Обеспечиваемый законом баланс государственных и местных интересов на уровне местного самоуправления. Наличие собственных ресурсов в виде самостоятельного местного бюджета и муниципальной собственности под собственные **предметы ведения**.[26]

5. Реальные возможности принимать решающее участие в управлении делами общества.

6. Учет национальной, региональной, исторической и прочей специфики и особенностей.

7. Сознательное участие граждан в управлении, готовность лично действовать в соответствии с интересами местного сообщества, подчинять при необходимости свои личные интересы групповым. Эта власть требует обязательного наличия представительства населения, т. е. она выборна по своей природе.[27]

8. Необходимый уровень **правосознания** граждан, наличие системы негосударственных институтов, принимающих участие в управлении делами общества. Создание и развитие механизма муниципального социального заказа, регулирующего взаимоотношения органов власти и общественных или некоммерческих объединений.

9. Наличие способности к активной корректирующей деятельности.[28] Это реализовалось

во введении **института отзыва выборных лиц** местного самоуправления.

10. Совпадение объекта и субъекта управления. Субъектом управления являются не государственные органы или должностные лица, назначаемые сверху, а выборные представители местных сообществ.[29] Если речь идет о самоуправлении, налицо воздействие управляющей системы самой на себя. Таким образом, есть не две системы — управляющая и управляемая, а одна — самоуправляемая.

11. **Местное самоуправление**, несмотря на значительные отличия от других институтов самоуправления (самоуправление народа, постоянных и временных объединений граждан, самоуправление в деятельности всех властных органов), тем не менее имеет с ними целый ряд общих черт. Поэтому можно говорить о местном самоуправлении как части демократической организации цивилизованного общества и как части единой структуры организации власти и управления в стране.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] Конституция Российской Федерации. М.: Астрель, 2004.

[2] Европейская хартия о местном самоуправлении / Принята в Страсбурге в 1985 г. — Русская версия — Страсбург: Совет Европы. Отдел изданий и документов, 1990.

[3] Конституция Российской Федерации. М.: Астрель, 2004.

[4] Там же.

[5] Там же.

[6] Европейская хартия о местном самоуправлении / Принята в Страсбурге в 1985 г. — Русская версия — Страсбург: Совет Европы. Отдел изданий и документов, 1990.

[7] Конституция Российской Федерации. М.: Астрель, 2004.

[8] Там же.

[9] Там же.

[10] Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.

[11] Конституция Российской Федерации. М.: Астрель, 2004.

[12] Там же.

[13] Там же.

[14] Европейская хартия о местном самоуправлении / Принята в Страсбурге в 1985 г. — Русская версия — Страсбург: Совет Европы. Отдел изданий и документов, 1990.

[15] Конституция Российской Федерации. М.: Астрель, 2004.

[16] Закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября.

[17] Закон Российской Федерации от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 39.

Закон Российской Федерации от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 1999. 30 июня.

Закон Ставропольского края от 2 декабря 1994 г. № 12-кз «О бюджетном процессе в Ставропольском крае».

Закон Ставропольского края от 22 июля 2004 г. № 60-кз «О некоторых вопросах организации местного самоуправления на территории районов Ставропольского края».

Закон Ставропольского края от 4 октября 2004 г. № 89-кз «Об установлении границ муниципальных районов Ставропольского края».

[18] Конституция Российской Федерации. М.: Астрель, 2004.

[19] Там же.

[20] *Шугрина Е. С.* Муниципальное право: учебник. М.: Дело, 1999.

[21] *Велихов Л. А.* Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении и методах хозяйства. Обнинск: Институт муниципального управления, 1995.

[22] Там же. С. 115.

[23] *Шугрина Е. С.* Муниципальное право: учебник. М.: Дело, 1999. С. 21–23.

[24] *Воронин А. Г.* Муниципальное хозяйствование и управление: проблемы теории и практики. М.: Финансы и статистика, 2002.

[25] Там же.

[26] *Воронин А. Г.*, *Лапин В. А.*, *Широков А. Н.* Основы управления муниципальным хозяйством: учебное пособие. М.: Дело, 1998.

[27] Там же.

[28] *Бородкин Ф. М.* Возможно ли местное самоуправление в России наших дней? // Местное самоуправление и ценности населения. Новосибирск, 1995.

[29] *Коваленко А. И.* Конституционное право Российской Федерации. М., 1999.

Глава 3. Конституционно-правовые основы местного самоуправления

3.1. Правовая основа местного самоуправления

Правовая основа местного самоуправления — это система законодательных и иных нормативных актов, определяющих его функционирование.

Правовую основу местного самоуправления в нашей стране составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры и правовая база Российской Федерации, включающая в себя Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другие федеральные законы и иные **нормативные правовые акты** (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации и др.), конституции (уставы) и иные нормативные правовые акты **субъектов Федерации**, уставы муниципальных образований, решения, принятые на референдумах и сходах граждан, и другие муниципальные правовые акты.[1]

Основным международно-правовым актом, регулирующим муниципально-правовые отношения, является **Европейская хартия о местном самоуправлении**, принятая Советом Европы 15 октября 1985 г.,[2] подписанная Российской Федерацией в 1996 г. и ратифицированная Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления». Для Российской Федерации хартия официально вступила в силу 1 сентября 1998 г.

Европейская хартия о местном самоуправлении — конечный результат ряда инициатив и многолетней законотворческой работы в рамках Совета Европы. В этот документ включены международно-правовые нормы, которые отражают общие тенденции развития **муниципально-правовых отношений** в большинстве развитых государств мира.

Цель Европейской хартии о местном самоуправлении — создать отсутствовавшие ранее общеевропейские нормативы определения и защиты прав местных органов власти, ведь именно эти органы находятся ближе всего к гражданам и предоставляют им возможность активно участвовать в принятии решений, затрагивающих их повседневную жизнь.

Хартия состоит из трех частей.

В *первой части* хартии закреплены **принципы местного самоуправления**, обосновывается необходимость конституционных и правовых основ местного самоуправления, формируется концепция и устанавливаются принципы, регламентирующие характер и объем полномочий местных органов власти. Последующие статьи касаются защиты границ самоуправляющихся территорий, обеспечения автономии местных властей (в

отношении их административных структур и найма компетентного персонала), определения условий для замещения **выборных должностей** в местных органах власти.

Во *второй части* хартии содержатся положения, регламентирующие объем обязательств, которые участники могут взять на себя. В связи с намерением обеспечить реальное равновесие между защитой основных принципов и гибкостью, необходимой для учета правовых и организационных особенностей государств — членов Совета Европы, допускается исключение определенных положений хартии, но это касается только положений, признанных необязательными к исполнению. Таким образом, в хартии содержится **компромисс**: с одной стороны, признается факт, что местное самоуправление затрагивает структуру и организацию всего государства, управление которым составляет главную задачу центрального правительства, а с другой — утверждается минимальный набор основных принципов, соблюдаемых при функционировании любой демократической системы местного самоуправления. Обязательства участников хартии могут быть расширены после устранения соответствующих преград.

Закрепленные в хартии принципы местного самоуправления распространяются на все уровни или категории местного самоуправления в каждом из государств — членов Совета Европы, а также с соответствующими изменениями — на органы управления на региональном уровне. В особых случаях участники вправе исключать определенные категории органов власти из сферы действия хартии.

В *третьей части* текста хартии содержатся положения, традиционные для разрабатываемых под эгидой Совета Европы конвенций (порядок подписания, ратификации, вступления в силу, денонсации указанного документа и т. п.).

Европейская хартия о местном самоуправлении установила, что **органы местного самоуправления** составляют одну из главных основ любого демократического строя, а право граждан участвовать в ведении государственных дел относится к важнейшим демократическим принципам современного правового государства.

Правовые нормы хартии, сформулированные в общей форме, носят рекомендательный характер, но их соблюдение — обязательное условие для присоединения к ней любого государства Европы. Оценивая реализацию требований хартии, можно выделить несколько групп основополагающих положений, относящихся к конституционным основам местного самоуправления, сфере его **компетенции**, территориальным, организационным и финансовым основам, правовым гарантиям и контролю над деятельностью муниципальных образований.

Некоторые теоретические положения Европейской хартии о местном самоуправлении следует считать теоретическим обоснованием современной концепции муниципальной реформы в России. В федеральных и региональных актах Российской Федерации реализованы требования хартии по содержанию местного самоуправления, включая такие положения, как выборность местных органов, сочетание форм **прямой** и **представительной демократии** (пункт 1 статьи 3); самостоятельное принятие решений, свободный выбор средств и способов осуществления собственных инициатив в пределах установленной компетенции (пункт 2 статьи 4); полные и исключительные **полномочия** представительных органов местного самоуправления, гарантии невмешательства в их деятельность, если этого не требует закон (пункт 4 статьи 4); расширение компетенции путем делегирования дополнительных государственных полномочий с передачей соответствующих ресурсов (пункт 5 статьи 4); согласованное принятие государственными органами решений, связанных с регулированием отдельных отношений в сфере местного самоуправления (пункт 6 статьи 4).

3.2. Конституционная основа местного самоуправления

Конституция Российской Федерации определила местное самоуправление как одну из самостоятельных форм осуществления власти народом. При этом **экономическая основа самоуправления** — **муниципальная собственность** — признается и защищается наравне с **государственной**, **частной** и иными **формами собственности**.

Конституционное право граждан России на осуществление местного самоуправления обеспечивается самостоятельностью населения в решении вопросов местного значения, самостоятельностью органов, создаваемых населением для этой цели, и конституционным запретом на ограничение прав местного самоуправления, который, в свою очередь, гарантируется судебной защитой. Общие принципы организации местного самоуправления, установленные в Конституции Российской Федерации, соответствуют международным стандартам, закрепленным в **Европейской хартии о местном самоуправлении**. В частности, признается право населения, местных сообществ на самоуправление, декларируются его экономические, юридические, организационные **гарантии** со стороны всех государственных органов власти: как федеральных, так и органов субъектов Федерации. Экономические гарантии означают, что реализация полномочий местного самоуправления должна основываться на достаточных финансовых ресурсах, наличии муниципальной, в том числе земельной, собственности. Юридические гарантии состоят в установлении федеральными законами и законами субъектов Федерации статуса местного самоуправления, создании условия для обязательного исполнения законных решений органов местного самоуправления. Организационные и кадровые гарантии включают в себя подготовку на государственном уровне муниципальных служащих различных рангов, информационное обеспечение местного самоуправления.

Одно из ключевых понятий, раскрывающих сущность местного самоуправления, — *самостоятельность*. Органы местного самоуправления, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, наделяются собственной **компетенцией**, свободой действий по осуществлению этой компетенции и несут **ответственность** за указанные действия.

Конституционные нормы обладают **высшей юридической силой** в отношении всех других законодательных актов любого уровня. В сводном виде основные положения Конституции Российской Федерации по вопросам местного самоуправления представлены в табл. 3.1.

Таблица 3.1

Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации

Предмет регулирования	Статья	Пункт	Содержание конституционных норм
Глава 1. Основы конституционного строя			
Статус местного самоуправления	3	2	Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органа государственной власти и органы местного самоуправления
	12		В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти
Муниципальная собственность	8	2	В Российской Федерации признается и защищается муниципальная собственность
	9	2	В муниципальной собственности могут находиться земля и другие природные ресурсы
Глава 2. Права и свободы человека и гражданина			
Основные права и свободы	18		Основные права и свободы определяют деятельность органов местного самоуправления
	24	2	Органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом
	32	2	Право гражданина избирать и быть избранным в органы местного самоуправления
	33		Право граждан на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления
Право на жилище	40	2	Органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище
		3	Обязанность предоставлять жилье малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, из муниципальных жилищных фондов — бесплатно или за доступную плату
Право на медицинскую помощь	41	1	Бесплатность оказания медицинской помощи в муниципальных учреждениях здравоохранения за счет соответствующих бюджетов, страховых взносов, других поступлений
Право на образование	43	1	Общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в муниципальных образовательных учреждениях
		2	Бесплатность высшего образования в муниципальном образовательном учреждении на конкурсной основе
Глава 3. Федеральное устройство			
Установление принципов организации местного самоуправления	72	1	Установление общих принципов организации местного самоуправления отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов
Глава 8. Местное самоуправление			

Источник.[3]

После принятия новой Конституции Российской Федерации в 1993 г. закрепленные в ней принципы организации местного самоуправления получили дальнейшее развитие в федеральном законодательстве, в конституциях и уставах субъектов Федерации и их законодательстве. Цель этого развития — обеспечить постепенное реформирование системы государственного устройства Российской Федерации на основе принципов демократии и народовластия.

3.3. Федеральное законодательство, определяющее функционирование местного самоуправления

Важнейшим законом, определяющим общие принципы деятельности **местного самоуправления**, в системе федерального законодательства является Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который первоначально был принят 28 августа 1995 г., а затем 6 октября 2003 г. В этом законе раскрыты основные понятия и термины местного самоуправления, определена роль последнего в осуществлении народовластия, закреплены права граждан на осуществление местного самоуправления. Структура Федерального закона от 2003 г. представлена в табл. 3.2.

Таблица 3.2

Структура Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Глава	Статья	Наименование
1	1–9	Общие положения
2	10–13	Принципы территориальной организации местного самоуправления
3	14–18	Вопросы местного значения
4	19–21	Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями
5	22–33	Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления
6	34–42	Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления
7	43–48	Муниципальные правовые акты
8	49–65	Экономическая основа местного самоуправления
9	66–69	Межмуниципальное сотрудничество
10	70–78	Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью
11	79–82	Особенности организации местного самоуправления
12	83–86	Переходные положения

В Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дано такое определение: «Местное самоуправление в Российской Федерации — признаваемая и гарантируемая **Конституцией** Российской Федерации самостоятельная и под свою **ответственность** деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного

самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций».[4]

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» говорится: «Местное самоуправление в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных **Конституцией Российской Федерации**, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через **органы местного самоуправления** **вопросов местного значения**, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций».[5]

Представляется, что более верной нужно признать формулировку нового закона, поскольку местное самоуправление — это все-таки не деятельность населения как таковая, а *форма осуществления* народом своей власти.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ нацелен на то, чтобы, с одной стороны, приблизить органы местного самоуправления к населению, с другой — сделать их ответственными перед государством, улучшить правовые условия для организации местного самоуправления. В отличие от Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (вступил в силу согласно постановлению Верховного Совета СССР от 9 апреля 1990 г. № 1418-I), Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» и упомянутого Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ, Федеральный закон № 131-ФЗ обобщил практику применения ныне действующих конституционных норм, которые определяют основные принципы организации местного самоуправления. В нем более детально решены вопросы организации местного самоуправления на всей территории нашей страны: установлен исчерпывающий перечень видов **муниципальных образований** (статья 10), устанавливаются критерии для определения их границ (статьи 11–13).[6] Если ранее территориальная организация местного самоуправления регулировалась законодательством субъектов Федерации, то теперь на них возлагается определение границ конкретных муниципальных образований по унифицированной законодателем схеме. В основе последней лежит двухуровневая модель организации муниципальных образований, позволяющая обеспечить решение вопросов местного значения, исходя из наличия необходимых для этого ресурсов, кадрового и организационного потенциала.

В указанном Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ более четко разграничены полномочия каждого уровня местного самоуправления, более детально определены подходы к структуре органов местного самоуправления, в состав которой входят представительный орган муниципального образования, **глава муниципального образования**, **местная администрация** (исполнительно-распорядительный орган), контрольный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (статья 34 пункт 1). При этом наличие **представительного органа**, главы муниципального образования, местной администрации в структуре органов местного самоуправления является обязательным (статья 34 пункт 2).[7]

К важным федеральным законам, регулирующим деятельность местного самоуправления, относятся Законы от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (в редакции Федерального закона от 22 июня 1998 г. № 85-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав

граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»), от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции от 9 июля 1999 г.; прекратил действие с 1 января 2006 г.), от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах **муниципальной службы** в Российской Федерации» (в редакции от 13 апреля 1999 г.), от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления». Особое значение имеют также Гражданский, Земельный, Градостроительный, Бюджетный, Налоговый кодексы Российской Федерации, оказывающие огромное влияние на деятельность местного самоуправления.

Нормы **муниципального права** содержатся в сотнях федеральных отраслевых законов. В период реформы местного самоуправления законотворческая деятельность в этой сфере существенно возросла. В частности, на федеральном уровне продолжает развиваться и совершенствоваться правовая база местного самоуправления: в ходе реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в него по мере необходимости вносятся изменения и дополнения.

Однако прописать все до мельчайшей детали федеральное законодательство не в состоянии, да оно и не должно этим заниматься, ведь Конституция Российской Федерации предусматривает, что установление общих принципов организации местного самоуправления, развивающих конституционные положения о местном самоуправлении, относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Ряд наиболее крупных «блоков» проблем регулируется федеральным законодательством, но основная масса организационных вопросов должна решаться в рамках **законодательства субъектов Российской Федерации** и **уставов самих муниципальных образований**. При осуществлении местного самоуправления в различных регионах страны особенно велика роль местных условий и традиций, поэтому в этой сфере не должно быть единообразия. Задача законодателя заключается в том, чтобы при необходимом многообразии и учете местных традиций в законодательстве субъектов Российской Федерации не допустить прямого или косвенного ограничения прав населения на самостоятельное осуществление местного самоуправления — прав, закрепленных в Конституции Российской Федерации.

Государственная Дума Ставропольского края 17 февраля 2005 г. приняла Закон Ставропольского края № 12-кз «О местном самоуправлении Ставропольского края». Этот закон конкретизирует положения Федерального закона № 131-ФЗ с целью его реализации на территории данного субъекта Российской Федерации. Кроме того, был принят ряд других нормативных актов по вопросам муниципального управления, в их числе Закон Ставропольского края от 4 апреля 2005 г. № 18-кз «О некоторых вопросах организации местного самоуправления на территории Минераловодского района Ставропольского края» — единственного района, в населенных пунктах которого с апреля 2001 г. не было муниципальных образований (табл. 3.3).

Таблица 3.3

Сведения о формировании законодательства Ставропольского края в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с начала реформы и до апреля 2005 г.)

Тип законодательного акта	Количество
Законы Ставропольского края, в том числе:	78
внесенные губернатором Ставропольского края в порядке законодательной инициативы	14
внесенные правительством Ставропольского края	17
внесенные органами местного самоуправления Ставропольского края	45
Постановление губернатора Ставропольского края	1
Распоряжения губернатора Ставропольского края	5
Постановления правительства Ставропольского края	3
Распоряжения правительства Ставропольского края	19
Постановления Государственной Думы Ставропольского края	4
ВСЕГО	110
Признаны утратившими силу правовых актов губернатора, правительства и администрации Ставропольского края	156

Как видно, в связи с введением Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ деятельность региональной представительной и исполнительной власти усложняется, хотя при этом сама система нормативных актов стала несколько более упорядоченной: вместо утративших силу 156 нормативных актов принято 110.

3.4. Система муниципальных правовых актов

Население муниципальных образований непосредственно, а также органы и **должностные лица местного самоуправления** принимают **муниципальные правовые акты** по вопросам местного значения.

Нормативные правовые акты, сформулированные представительным органом, регулируют важнейшие процессы жизнедеятельности муниципального образования. К типичным правовым актам этой категории относятся:

- положение о местных **референдумах** и местных **выборах**;
- положение об организации территориального общественного самоуправления на территории муниципального образования;
- положение о порядке управления собственностью муниципального образования;
- правила землепользования и застройки;
- правила торговли;
- положение о **муниципальном заказе**;
- положение о **муниципальной службе** и т. д.

Система муниципальных правовых актов представлена в табл. 3.4.

Таблица 3.4

Система муниципальных правовых актов

Лицо, принима-ющее правовые акты	Тип правовых актов	Наименование правового акта или решаемые вопросы
Население на референду-мах и сходах	Решения	Важнейшие вопросы местного значе-ния, затрагивающие интересы всего населения
Представитель-ный орган	Решения	Устав муниципального образования. Правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образо-вания. Вопросы организации деятель-ности представительного органа
Председатель представитель-ного органа	Постановления и распоряжения	Вопросы организации деятельности представительного органа
Глава местной администрации	Постановления	Вопросы местного значения. Вопросы, связан-ные с осуществлением переданных государст-вом полномочий
	Распоряжения	Вопросы организации работы местной администрации
Глава муници-пального обра-зования	Постановления и распоряжения	Вопросы, входящие в компетенцию председателя представительного органа или главы администрации (в зависи-мости от занимаемой должности)
Иные должно-стные лица	Распоряжения и приказы	Вопросы, отнесенные к их полномочиям

Источник.[8]

Устав муниципального образования (города, муниципального района или сельского поселения) и решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан на местном референдуме (сходе), обладают на территории этого муниципального образования высшей юридической силой.

Устав — это основной нормативный акт муниципального образования (города, муниципального района или сельского поселения). Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в уставе отражаются следующие положения:

- наименование муниципального образования;
- перечень **вопросов местного значения**;
- формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;
- структура и порядок формирования **органов местного самоуправления**;
- наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;
- виды, порядок принятия, официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;
- срок **полномочий** представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов, выборных должностных лиц местного самоуправления, основания и порядок прекращения их полномочий;
- виды **ответственности** органов и должностных лиц местного самоуправления,

основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления;

- порядок формирования, утверждения и исполнения **местного бюджета**, а также порядок контроля его исполнения;
- порядок внесения изменений и дополнений в устав.

Устав муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации регулирует и иные вопросы организации местного самоуправления.

На практике уставы городов разработаны достаточно хорошо, а вот для сельских поселений и муниципальных районов необходимы методические рекомендации по созданию устава. Для оказания помощи таким муниципальным образованиям разработаны типовые уставы, могущие послужить в качестве образца. Это поможет реализовать положения нового Федерального закона о местном самоуправлении, ведь каждое муниципальное образование разрабатывает свой устав самостоятельно.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ устав муниципального образования принимается соответствующим представительным органом. Однако, чтобы привлечь население к обсуждению столь важного документа, следует в обязательном порядке проводить публичные слушания по проекту устава и по включению в него изменений. Возможно также предварительное вынесение некоторых основных положений устава на **местный референдум**. После того как население вынесет то или иное решение по данным вопросам, остальные положения и устав в целом принимаются представительным органом.

Представительный орган муниципального образования принимает устав тайным голосованием. За принятие устава или внесение в него изменений и дополнений должно проголосовать не менее 2/3 установленного числа депутатов. В населенных пунктах с численностью избирателей менее 100 человек устав должен получить одобрение большинства населения непосредственно на сходе граждан.

Устав муниципального образования, внесенные в него изменения и дополнения подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации. Порядок регистрации определен специальным Федеральным законом.

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

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.

[2] Европейская хартия о местном самоуправлении / Принята в Страсбурге в 1985 г. — Русская версия — Страсбург: Совет Европы. Отдел изданий и документов, 1990.

[3] Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.

[4] Закон Российской Федерации от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 39. Статья 2.

[5] Закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября. Статья 1.

[6] Закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября.

[7] Там же.

[8] Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.

Глава 4. Характеристика муниципального управления как научной дисциплины

4.1. Цели и задачи муниципального управления как научной дисциплины

Муниципальное управление — научная дисциплина в системе экономических знаний, изучающая управление местными сообществами как социально-экономическими системами. В рамках общепризнанной в настоящее время государственно-общественной теории муниципальное управление как вид управления тождественно местному самоуправлению как форме народовластия.

Под *местным сообществом* понимается объединение граждан, проживающих на территории муниципального образования, распоряжающихся **муниципальной собственностью**, местным бюджетом и имеющих общие интересы по обеспечению своей жизнедеятельности. Эти интересы находят выражение в самостоятельном решении вопросов местного значения, причем ответственность за этот процесс несет данное объединение граждан.

Местное сообщество — это часть гражданского общества. Последнее представляет собой огромную самоорганизующуюся суперсистему, состоящую из множества институтов и ассоциаций граждан. При этом не только гражданское общество в целом, но и его сообщества на местах представлены значительным ансамблем самоуправляемых кооперирующихся общин и объединений граждан, каждое из которых имеет собственные интересы. Важнейшие категории — «**гражданское общество**» и «местное сообщество» — пока не получили формального закрепления в действующей правовой системе Российской Федерации.

Главным объектом для рассматриваемой отрасли научного знания служат муниципальные образования — **города**, **сельские поселения**, **муниципальные районы**.

К вопросам, находящимся в ведении муниципального управления как научной дисциплины, следует отнести:

- углубленное изучение муниципального образования (города, района и т. д.), его природно-ресурсного **потенциала**, исторических, демографических особенностей, уровня экономического развития;
- построение системы управления, наиболее приемлемой и эффективной для каждого муниципального образования;
- разработку уставов муниципальных образований и системы контроля над их соблюдением;
- формирование механизма финансово-экономического обеспечения муниципального образования и др.

Вопросы, решаемые муниципальным управлением как видом деятельности:

- контроль над использованием **природных ресурсов** муниципального образования,

охрана природы, санитарный надзор;

- содержание систем энерго-, топливо-, водоснабжения, благоустройство;
- создание производственной и социальной **инфраструктуры** и обеспечение ее жизнедеятельности;
- сохранение памятников истории и культуры;
- обеспечение надлежащего уровня бытового и культурного обслуживания населения, создание на местном уровне необходимых условий для работы предприятий сферы услуг, в первую очередь торговли;
- обеспечение **занятости** населения;
- повышение финансово-экономической самостоятельности муниципального образования;
- сохранение единого экономического пространства в Российской Федерации;
- формирование регионального рынка и т. д.

Основная стратегическая цель муниципального управления — создание органов власти, которые смогли бы обеспечить сохранение региона и страны как целостной системы. Очевидно, что это цель общегосударственного уровня.

На сегодняшний день перед муниципальным управлением как научной дисциплиной стоят следующие задачи теоретико-практического плана:

1) разработка типовых нормативных документов, содержащих механизм реализации новой системы местного самоуправления, в том числе финансово-бюджетный механизм — для муниципальных образований;

2) методическое обеспечение анализа уровня социально-экономического развития **муниципальных образований**;

3) создание инструментария, необходимого для прогнозирования развития объектов местного самоуправления, и методических документов по управлению ими;

4) совершенствование организационной структуры органов местного самоуправления с учетом формирующихся или действующих рыночных отношений;

5) определение основных направлений и разработка конкретных мер по перестройке **системы местного самоуправления**. Для этого нужно выполнить следующие условия:

- на основе заключенных **договоров** разграничить функции и сферы хозяйствования между местными органами управления и органами вышестоящего уровня,
- достичь последовательной концентрации в системе местных органов власти полномочий и ресурсов, требующихся для нормального развития социальной и производственной инфраструктуры местного хозяйства,
- обеспечить наиболее полное развитие межотраслевого взаимодействия всех местных объектов управления, расположенных на территории города, района, организовать горизонтальную координацию деятельности,
- гарантировать организационную и экономическую самостоятельность города, района, других населенных пунктов в решении общерегиональных проблем социального и экономического развития,
- укрепить финансово-хозяйственную систему муниципального (городского, районного) самоуправления, расширить инициативу местных органов власти и обеспечить широкое участие населения в решении **местных вопросов** через **референдумы**, собрания и т. д.,
- изменить содержание управленческой деятельности таким образом, чтобы добиться комплексного решения местных проблем социально-экономического развития. Для этого следует организовать широкую сеть маркетинговых служб, единый информационно-коммерческий центр при местной администрации, способный решать основные задачи становления рыночной экономики. Должны получить развитие инновационная

инфраструктура **муниципального образования**, создаваться внедренческие фирмы, консультационные центры, лизинговые предприятия на территориально-межотраслевой основе и др.

4.2. Методы муниципального управления как научной дисциплины

Исследователи, работающие в рамках тематики муниципального управления как научной дисциплины, используют комплекс дополняющих друг друга *общенаучных методов*, важнейшими из которых являются методы: нормативный, балансовый, системного анализа, экономико-математические, статистические (исчисление индексов, корреляционный анализ) и др.

Системный анализ — это метод, рассматривающий связи и характеристики целостности сложных систем. Управление на основе системного метода подразумевает три этапа:

1) определение сферы, области и масштаба деятельности субъекта управления;

2) проведение непосредственно системного анализа;

3) разработка альтернативных вариантов решения определенных проблем и выбор оптимального варианта.

Системный анализ особенно важен при решении управленческих задач.

В **муниципальном управлении** применяются и *специфические методы*, представляющие собой совокупность способов и средств воздействия управляющего субъекта на объект управления и делящиеся:

- на организационные (организационно-стабилизирующие, распорядительные и дисциплинарные) методы управления — это система воздействия на организационные отношения для достижения конкретных целей;
- экономические методы управления — это совокупность действий (использование финансово-ценовых рычагов, составление прогнозов, создание экономических **стимулов**, финансово-экономических норм и нормативов и др.) по формированию определенных экономических условий для решения поставленных задач;
- социально-психологические методы управления — способы воздействия, основанные на использовании личностных социально-психологических факторов (характера муниципального служащего, его способностей, темперамента и т. д.). Сюда же относится и создание определенного общественного мнения и резонанса с использованием СМИ.

Располагая объектами управления, не совпадающими по **масштабам**, структуре и экономической значимости, местное хозяйство преследует разные по содержанию цели и использует различную методологию управления этими объектами. Это можно увидеть на примере управления городом и административным районом в разных субъектах Федерации. Методологические основы и задачи муниципального управления определяются законами Российской Федерации, прежде всего Конституцией Российской Федерации, Законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства и основными направлениями региональной политики страны.

4.3. Место муниципального управления в системе научных дисциплин

Среди имеющихся в литературе по социальному управлению (разновидностью которого является муниципальное управление) различных взглядов на его методологию наиболее конструктивный подход, как представляется, предложен профессором **Г. Х. Поповым**. Этот

исследователь включает в методологические основы социального управления соответствующие аспекты управления, содержащиеся в философии, экономической теории, политологии, теории государства (теории государственной власти), общей социологии и психологии, науке управления и др.

Муниципальное управление теснейшим образом связано с такими экономическими дисциплинами, как *региональная экономика* и *регионалистика*. Региональная экономика изучает размещение производительных сил, регионалистика — территориальную организацию хозяйства, экономические районы, а муниципальное управление — внутрирегиональные социально-экономические системы и управление ими.

Кроме того, муниципальное управление использует методы и выводы теории управления, **теории государства и права**, **административного права**, **маркетинга**, **экономической теории**, отраслевых экономик, **экономической истории**, **экономики** и **социологии труда**, **статистики**, социальной психологии, социологии и одновременно обогащает эти отрасли знаний своими данными.

Теория государства и права — наука о социально-политической основе, природе власти — рассматривает сущность, свойства, социальное назначение, закономерности возникновения и существования власти и права. Данная дисциплина определяет цели и функции государства, по которым можно судить о целях и функциях государственного и муниципального управления. Эти виды управления представляют собой механизм реализации государственной и **муниципальной власти** и поэтому как направления научного знания не могут не опираться на положения и выводы теории государства и права.

Предметом *административного права* является правовое регулирование общественных отношений в процессе деятельности органов государственного и муниципального управления. Административное право, исследуя соответствующие **правовые нормы** и особенности **правоприменительной деятельности** указанных органов, предоставляет государственному и муниципальному управлению как научным дисциплинам необходимый правовой материал для разработки критериев организации и деятельности этих органов в соответствии с требованиями законодательства. Административное право есть управленческое право. Оно обеспечивает правовое регулирование установлением юридического положения субъектов государственного и муниципального управления, определяет, с какими юридическими фактами связывается возникновение, изменение, прекращение правоотношений субъектов управления.

С *экономической теорией* наука социального управления связана по трем направлениям:

1) экономическая наука определяет содержание **функций** государственного и муниципального управления в сфере экономики;

2) экономическая наука обосновывает экономические методы управления, широко используемые в государственном и муниципальном управлении;

3) на основе выводов и положений экономической науки вырабатываются критерии **эффективности** государственного и муниципального управления.

Социальное управление как научная дисциплина использует выводы и положения *социальной психологии*, касающиеся выявления психологических особенностей людей, их мотивации, создания необходимого психологического климата в коллективе органа управления, культуры делового общения и способов преодоления конфликтных ситуаций в коллективе.

Связь социального управления и *социологии* как научной дисциплины, исследующей общие законы функционирования, развития социальных систем (обществ, **классов**, **социальных групп** и т. п.) и взаимодействия их элементов, состоит в следующем:

1) в организации и деятельности органов управления используются социологические методы;

2) органы государственного и муниципального управления применяют социальные методы управления индивидуальным, групповым и массовым поведением людей.

Социальное управление, как и *теория управления*, рассматривает субъекты и объекты управления в качестве систем (взаимосвязанных совокупностей элементов), а потому использует принципы и методы, разработанные в рамках указанной научной дисциплины. Системный подход позволяет определить и выделить субъект управления — систему государственного или муниципального управления, которая затем формируется и совершенствуется.

Социальное управление использует также методы наук, исследующих общие организационно-технические законы и принципы, присущие различным видам управления. Речь идет о кибернетике, общей теории систем, системном подходе к управлению и т. п.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

Раздел II. ОПЫТ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

Перед изучением данного раздела внимательно прослушайте введение к разделу. Затем изучите последовательно материалы глав раздела, обращаясь по мере необходимости к объектам «Видеоматериалы», «Глоссарий», «Персоналии». После изучения каждой главы рекомендуется выполнить тренировочные задания.

После изучения всех глав прослушайте основные выводы по разделу. Затем проверьте свои знания по разделу, выполнив контрольные задания. Ответьте на вопросы для самоконтроля, приведенные ниже.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие наиболее значительные преобразования местного самоуправления были осуществлены в России в 1860-е гг.?
2. Какую цель преследовали земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы в России?
3. Какими основными принципами обеспечивалась жизнеспособность земства в России в XIX – начале XX в.?
4. Каковы самые значительные достижения земства в России?
5. Какие оценки земского опыта местного самоуправления в России высказывались его современниками?
6. Чем современному местному самоуправлению полезен опыт российских земств?
7. Какие основные принципы, по мнению Н. А. Емельянова, составляют особенность российской муниципальной школы?
8. Охарактеризуйте изменения в системе местного самоуправления в СССР по сравнению с дореволюционным периодом.
9. Охарактеризуйте развитие российского местного самоуправления в конце XX в.
10. На какие этапы можно разделить современную историю местного самоуправления в

России?

11. Охарактеризуйте этап становления местного самоуправления (1995–2003 гг.).

12. Назовите цели современного этапа реформы местного самоуправления в Российской Федерации, сформулированные в связи с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

13. Каковы современные проблемы развития местного самоуправления в Российской Федерации?

14. Перечислите зарубежные модели местного самоуправления.

15. Охарактеризуйте англосаксонскую модель местного самоуправления.

16. Охарактеризуйте французскую, или континентальную, модель местного самоуправления.

17. Каковы особенности смешанной модели местного самоуправления?

18. Что полезного для Российской Федерации можно извлечь из опыта местного самоуправления в США?

19. Чем отличается местное управление в Великобритании от местного управления во Франции?

20. Какие три направления четко прослеживаются в развитии французских структур власти?

21. Почему и чем интересен для Российской Федерации опыт организации местного самоуправления в Федеративной Республике Германия?

22. Перечислите виды реформ местного самоуправления, осуществляемых в странах Западной Европы.

23. Каковы основные тенденции развития муниципального управления за рубежом?

Далее выполните практические задания из **практикума по разделу 2**.

Введение

Местное самоуправление в России и за рубежом имеет богатую историю, свидетельствующую о его тесной связи с развитием институтов государства. Генетически местное самоуправление, или муниципальное управление, можно считать возникшим из родовой общины — первичной ячейки человеческого общества. Таким образом, местное самоуправление в форме общины старше, чем **государство**.

Глава 5. Опыт становления местного самоуправления в России

5.1. Местное управление в России XVI–XVIII вв.

Прообразом городского самоуправления в России можно считать организацию власти в древнерусских городах (Новгород, Псков и т. д.). Городское вече (сход жителей) обладало

большими правами, включая право приглашать и смещать князя, игравшего только роль военачальника.

Однако со времен Ивана Грозного, уничтожившего Новгородскую и Псковскую республики, и вплоть до 1917 г. в России установилась система централизованного государственного управления, основанная на царской власти. Впрочем, и в этот период самоуправленческие начала в российской государственной системе то усиливались, то ослабевали.

В некоторых работах отмечается, что начало формированию **местного самоуправления** в России положили реформы XIX в.: земская (1864 г.) и городская (1870 г.).[1] Это утверждение нельзя признать абсолютно правильным, поскольку, как отмечает профессор **В. Г. Игнатов**, отсчет российского опыта местного самоуправления, по мнению большинства историков и правоведов, можно начинать с *Ивана IV*, издавшего указ под названием «Приговор царской о кормлениях и о службах лета 7064» (1555–1556 гг.). В нем речь фактически шла о проведении земской реформы. В уездах и волостях, где не было помещичьего землевладения, черносошные и дворцовые крестьяне и посадские люди получили право выбирать «излюбленных голов» (старост) и «лучших людей» (земских судей, целовальников). **Делопроизводство** вел выборный земский дьяк. В своей работе указанные должностные лица опирались на выборных от крестьянской общины — сотских, десятских, пятидесятских.[2]

В XVII в., как известно, в системе государственного управления России произошли функциональные изменения, что не могло не сказаться на структуре и функционировании местного самоуправления. Был введен институт воевод как основного звена земского местного самоуправления. В 1625 г. в 146 городах с уездами появляются воеводы, назначенные Разрядным приказом и утвержденные царем. Как правило, они назначались на срок до трех лет и за свою службу получали денежное жалование и поместья. В крупных городах было по несколько воевод.

В XVII в. на большинстве территорий России существовали две формы «самоуправления» — *губная* и *земская*. Каждым округом — «губой» — управляли губной староста и его помощники — целовальники. В их ведении находились тюрьмы и тюремные служители, палачи, выборные от населения сотские и десятские. Свободное население выбирало губного старосту из дворян и детей боярских, целовальников — из черносошных крестьян или посадских. Статья 21 Соборного уложения 1649 г. подчеркивала независимость губных дел от воеводы, но фактически губные старосты находились под надзором, а потом — в полном подчинении у воевод. Воевода стал начальником губного суда, а губной староста — его помощником.[3]

Дальнейшие изменения в местном самоуправлении России были связаны с реформированием ее административно-территориальной структуры.

Радикальные преобразования *Петра I* фактически затронули все области государственного управления России. Крупнейшим звеном его административной реформы было создание губерний, которые были сформированы Указом от 18 декабря 1708 г. «Об учреждении губерний и о росписи к ним городов». В 1719–1720 гг. Петр I провел вторую административную реформу. Существовавшие к этому времени 11 губерний были разделены на 45 провинций (позднее — на 50), которые стали основными единицами губерний. Уезды объединялись в провинции, провинции — в губернии.

Исследователь В. Г. Игнатов отмечает также петровскую реформу городского сословного управления 1723–1724 гг., когда были учреждены выборные сословно-общинные городские учреждения (магистраты).

К сожалению, местные органы, созданные при Петре I, оказались нежизнеспособными.

Россия не была готова к отделению суда от администрации, надзора — от исполнения, финансового управления — от полиции и т. д. Вновь созданные учреждения требовали огромных средств. И уже в 1730-е гг. от многого пришлось отказаться. Вернулись к прежней системе уездного деления. К 1727 г. Россия подразделялась на 14 губерний, 47 провинций и 250 уездов. Единственным органом управления и юстиции в губернии остался губернатор, в провинциях и уездах — воевода.[4]

При *Екатерине II* развитие государственного управления и **местного самоуправления** продолжилось. 20 ноября 1775 г. было издано «Учреждение для управления губерний Российской империи». Во вводной части этого документа отмечалось, что необходимость нового реформирования связана с тем, что существующие губернии весьма обширны по размерам, а структура губернского управления несовершенна. При Екатерине II число губерний было увеличено до 51.

Особый интерес представляет «Жалованная грамота на права и выгоды городам Российской империи», принятая Екатериной II 21 апреля 1785 г. В этом акте устанавливались права и привилегии городов. Грамота закрепляла право собственности города на принадлежавшие ему «земли, сады, поля, пастьбы, луга, реки, рыбныя ловли, леса, рощи, кустарники, пустыя места, мельницы водяныя или ветреныя...» («Жалованная грамота… городам», статья 2). Города получили возможность иметь школы, мельницы, харчевни, корчмы, герберги, трактиры, устраивать ярмарки, устанавливать места и время для торговли («Жалованная грамота… городам», статьи 18, 19, 20, 25, 26). Горожане обязаны были нести установленные «тягости», т. е. повинности и сборы, которые, правда, местные власти не могли увеличивать без разрешения правительства. От податей и служб полностью освобождались дворяне, военные и гражданские чиновники. Каждый город должен был иметь свой герб, строиться по «утвержденному плану за подписанием руки Императорского Величества» («Жалованная грамота… городам», статьи 1, 28). Права населения защищал городовой магистрат, который наблюдал за тем, чтобы оно не было обложено новыми повинностями и сборами без высочайшего утверждения. Магистрат ходатайствовал о нуждах города перед вышестоящими учреждениями («Жалованная грамота… городам», статьи 7, 8).[5]

Выборными органами являлись Общая городская дума и Шестигласная дума, выбранная из ее состава. Последняя вела непосредственную работу по заведованию текущими городскими делами. Кроме Общей и Шестигласной дум Положением от 1785 г. устанавливался еще и третий орган — собрание «общества градского». В нем могли участвовать все члены «общества градского», но право голоса и пассивное избирательное право имели только достигшие 25-летнего возраста и обладавшие капиталом, проценты с которого приносили доход не менее 50 рублей. В начале 1786 г. указанные учреждения были введены в Москве, а затем и в других городах. Однако в провинции реализация Городового положения столкнулась с множеством трудностей.

5.2. Развитие местного самоуправления в России XIX – начала XX в.

Наиболее значительные реформаторские преобразования были осуществлены в начале 1860-х гг., когда вскоре после отмены **крепостного права** *Александр II* подписал указ Правительствующему Сенату о введении в действие с 1 января 1864 г. Положения о губернских и уездных земских учреждениях.

Земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы преследовали цель **децентрализации** управления и развития местного самоуправления в России. В основе реформ лежали две составляющие. Первая — выборность власти: все органы местного самоуправления избирались и контролировались избирателями. Кроме того, эти органы были под контролем

представительной власти, а обе ветви власти контролировал закон. Земства были сторонниками государственной власти, поддерживали законность и стабильность в обществе. Вторая составляющая — местное самоуправление имело реальную финансовую основу для своей деятельности. В XIX в. до 60% всех собираемых с территорий платежей оставалось в распоряжении земства, т. е. городов и уездов, по 20% уходило в государственную казну и губернию.

Согласно Положению о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г., **земства** являлись всесословными органами. По данным 1865–1867 гг., в 29 губерниях (в тех, где было введено земство) помещики-дворяне и чиновники среди уездных «гласных» составляли около 42%, крестьяне — более 38%, купцы — свыше 10%, представители других сословий — около 10%.[6]

К концу 1870-х гг. земские организации действовали уже в 35 губерниях Европейской России. Самыми «поздними» по времени были земства Правобережной Украины (1911 г.). Накануне Февральской революции 1917 г. земства существовали в 43 губерниях России с общим числом около 110 млн жителей.

Городское самоуправление в России также имеет довольно длительную историю. Города были в свое время выделены в особые единицы управления еще Петром I, который предпринял попытку применить к ним начала самоуправления. Но созданные им городские учреждения в течение XVIII в. были полностью дезорганизованы. По сути, Екатерина II «Жалованной грамотой на права и выгоды городам Российской империи» от 21 апреля 1785 г. заново создала городское самоуправление, основанное на сословной организации и просуществовавшее вплоть до введения в действие Городового положения 1870 г. В полицейском отношении города были выделены из уездов, и полицейский орган представлял правительственный чиновник — городничий. Внутренняя организация городского управления была достаточно рациональной. Распорядительные функции предоставлялись городской думе, управа же сделалась исполнительным органом, действующим в рамках, отведенных ей думой. Впрочем, эта реформа не дала органам городского самоуправления действительной самостоятельности.

Городское самоуправление заботилось о благоустройстве городов и развитии местной промышленности и торговли; для этих целей оно собирало небольшой налог с городской недвижимости и торгово-промышленных заведений, поэтому его **бюджет** был небольшим. Как отмечают исследователи, бюджет одного Парижа был больше бюджета всех городов европейской части России. Неудивительно, что городская дума и управа, как правило, заботились о районе собственного проживания (центр), а городские окраины российских городов находились в запущенном состоянии, не имели водопровода, канализации, освещения и тротуаров.

В целом городское самоуправление в силу кастовости и замкнутости не вписало в отечественную историю таких ярких страниц, как волостное управление, **земство**.

Как считает **Л. В. Гильченко**, после отмены крепостного права по Положению 1861 г. основой общественного устройства в сельской местности стали волости. *Волостное управление* состояло из волостного схода, волостного старшины и волостного крестьянского суда, отвечало за исполнение повинностей, возложенных на крестьян, и вело надзор за сельскими должностными лицами.[7]

Сельский сход и сельский староста составляли *сельское общественное управление*. Ведению сельского схода подлежали, прежде всего, вопросы общественных нужд, благоустройства, призрения, обучения грамоте членов сельского общества; он осуществлял раскладку казенных податей. Сход выбирал сельских должностных лиц (сельский староста, сборщик податей, сельский писарь и др.), решал дела о пользовании общинной землей и т. д.

Сельский староста наделялся обширными полномочиями как по делам общественным, так и административно-полицейским. В отсутствие сельского старосты решения сельского схода считались незаконными.

Сельское общество являлось хозяйственной единицей, волость же представляла собой единицу административную. Территория волости состояла из земель одного или нескольких сельских обществ.

Самым большим недостатком волостного сельского самоуправления было сохранение сословного принципа формирования. Для внутренней самостоятельности требуется отсутствие иерархической соподчиненности между различными звеньями самой системы самоуправления. Следовательно, необходимыми условиями нормальной организации и деятельности **органов местного самоуправления** являются самостоятельность каждого из них в пределах законодательно закрепленной компетенции и отсутствие подчинения по вертикали между разными их уровнями. На практике нередко возникали коллизии в связи с недостаточно определенной и разграниченной компетенцией двух уровней **местного самоуправления** — уездных и губернских земских учреждений. Разрешать такого рода споры был призван Сенат.[8]

Рассматривая деятельность земств, сразу подчеркнем, что круг их прав и обязанностей был строго ограничен. Постановления земств, заключение займов, проекты смет, избрание на должности и другие стороны их деятельности находились под контролем министра и губернатора. Однако земства стали огромным шагом вперед по пути развития местного самоуправления.

Как указывает Г. А. Герасименко, обязанности земства делились на две группы — обязательные и необязательные. К числу обязательных **функций** относились содержание мировых посредников и судей, арестантских помещений и т. п. Иными словами, многие обязательные функции фактически находились как бы в стороне от ведения местного хозяйства, т. е. многие государственные функции были переложены на плечи органов местного самоуправления. Необязательными функциями являлись: **страхование** сельскохозяйственных построек от пожаров, содержание городских больниц и богаделен, ремонт дорог и мостов и т. п. Лишь после активных требований общественности Государственный совет внес в число необязательных функций деятельность по организации народного образования, оказанию медицинской помощи населению, созданию ветеринарной службы, содействию развития сельского хозяйства, почтовым делам, — т. е. те функции, которые фактически являлись одними из главных в деятельности органов местного самоуправления за рубежом в XIX в.[9]

Исследователи **В. Г. Игнатов** и **В. И. Бутов** обращают внимание на то, что в середине 60-х гг. XIX в., по данным для 30 губерний, на долю так называемых казенных повинностей в расходной части земских смет приходилось около 40%, на содержание земских управ и служащих при них — 18%, на поставку подвод — 16%, на уход за дорогами — 13%. В то же время расходы на медицину, народное образование составляли 12%.[10]

Жизнеспособность **земства** обеспечивалась двумя основными принципами: самоуправлением и самофинансированием. Финансовые доходы определялись в основном размерами земского обложения недвижимости. За счет данных средств строились и содержались начальные школы, училища, больницы, оплачивался труд медиков и учителей. В 1890 г. правительством были изданы «Примерные правила об установлении предельного земского обложения», согласно которым земствам запретили увеличивать смету более чем на 3% по сравнению с предыдущим годом. Одновременно губернаторы получили право усилить контроль над земскими бюджетами.

Однако эти меры правительства не смогли сдержать быстрый рост денежных ресурсов

земств. Так, в 1895 г. расходы всех земств России составляли 65,8 млн руб.; в 1900 г. — 88,3 млн руб.; в 1903 г. — 99,5 млн руб.; в 1906 г. — 124,2 млн руб.; в 1910 г. — 167,9 млн руб. (ежегодное увеличение составляло около 9%); в 1912 г. — 220,2 млн руб. (ежегодное увеличение составило уже 17%).[11]

К 1915 г. структура расходования бюджетных средств земств изменилась: первое место занимало народное образование (в 1915 г. 27% всего земского бюджета), на втором — медицинская помощь (более 20%), на третьем — расходы на экономическое содействие сельскому хозяйству (около 10%). Активность земств в оказании помощи крестьянам резко возросла после издания указа от 9 ноября 1906 г. и специальной циркулярной телеграммы **П. А. Столыпина**, которая была направлена во все земские управы. Земства стали пропагандистами столыпинских идей, оказывали поддержку созданным отрубам и хуторам. Примерно 5–6% бюджетных ассигнований земств шло на дорожное строительство, около 7% — на земское управление, 5% — на содержание государственных учреждений. Часть расходов земств (около 10%) покрывалась за счет государственных субсидий.[12]

Все исследователи единодушны в том, что самые значительные достижения земств имели место в сфере народного образования.

По признанию министра просвещения, сделанному в 1866 г., до введения земств сельских школ в России почти не имелось. Люди, возглавившие земское движение, понимали, что без просвещения масс государство не сможет развиваться и обречено на прозябание. Вначале земства позаботились о подготовке самих учителей для народных школ и только потом стали создавать школы. Б.Б. Веселовский отмечал, что уже к концу 1870-х гг. было создано около 10 000 земских школ, в 1903 г. их было уже почти 18 000, а к началу 1917 г. — более 30 000. Именно земства превратили народное образование в разветвленную систему регулярно финансируемых учреждений. Более того, образование получило даже приоритетный характер в деятельности земств. Расходы на него увеличивались из года в год: в 1878 г. они составили 14,5% к общему земскому бюджету, в 1890 г. — 15,3%, а в 1915 г. — 27,1%.[13]

Не последнее место в деятельности земства занимали заботы о повышении благосостояния «хозяйства населения». По инициативе земств начало развиваться так называемое «дело мелкого **кредита**». С этой целью стали создаваться ссудно-сберегательные товарищества, при поддержке земств возникали артели кустарей и маслоделов.

Специалисты в области истории местного самоуправления В. Г. Игнатов и В. И. Бутов обращают внимание на следующее: с годами во многих земствах сложился практически свой штат постоянных работников (около 150 тыс. человек), был налажен широкий обмен опытом работы, проводились общегубернские земские конференции, общероссийские съезды земств, в России издавалось большое количество газет и журналов (более 40), систематически отражающих деятельность земского самоуправления.[14]

Даже эти весьма ограниченные права местного самоуправления вызвали недовольство высокопоставленных чиновников, обращавших внимание императора на отсутствие единства и согласия в действиях правительственных и местных властей. Поэтому при *Александре III* положения о **земских и городских учреждениях** были пересмотрены с целью усилить государственное влияние на принятие местных решений. Согласно официальным объяснениям, эти реформы предпринимались для устранения недостатков, которые выявила практика земского и городского самоуправления. Положение 1890 г. не только ухудшило избирательный порядок, оно и еще более усилило опеку над земством со стороны губернатора и министра внутренних дел. Реформа 1890–1892 гг. отбросила устройство местной власти в России далеко назад.

Если Городовое положение 1870 г. во многом напоминало тот порядок, который

существовал в городах Западной Европы, то законы 1890–1892 гг. привели к такому ограничению **избирательного права** и такому вмешательству со стороны администрации, каких не знало в то время ни одно цивилизованное государств.[15] В связи с этим на реорганизации земств настаивали ученые, публицисты и политики.

Эту задачу попыталось решить Временное правительство. В первой же декларации, обнародованной 3 марта 1917 г., оно заявило о намерении провести выборы в земства посредством всеобщего, прямого, равного и тайного голосования.

Итак, история земского движения показывает, что в России в разное время действовали три его разновидности: первая возникла в соответствии с Положением 1864 г., вторая появилась в период контрреформ в 1890 г., третья — после Февральской революции 1917 г. и просуществовала до разгона большевиками Учредительного собрания.

5.3. Оценка земского опыта местного самоуправления в России

Многие государствоведы, политики, политологи склоняются к мысли о том, что земство могло бы стать основой для создания современной **системы местного самоуправления**.[16] Это «странное», по выражению князя А. И. Васильчикова — крупнейшего специалиста середины XIX в. в области местного управления, наименование «земство» происходит из другого понятия, из иного взгляда на предмет, чем иностранное выражение «self government». Отыскивая смысл термина, применяемого в России, можно сделать вывод, что он относится к представительству не народа в целом, а земель, к интересам не государственным, а местным. Главный характер местного управления в России заключается в тесной, неразрывной связи народа с землей. А. И. Васильчиков делает вывод: «В России сельские общины являются последним, но самым твердым звеном всего общественного быта, и сеть этих крестьянских обществ раскинута так широко, что едва ли центральная администрация, как бы она ни была сильно вооружена, может привести их к такому стройному и покорному движению, какое мы видим во французских сельских коммунах».[17]

Оценивая роль **местного самоуправления** в политической и общественной жизни дореволюционной России, многие дореволюционные исследователи высказывали прямо противоположные суждения: одни считали реформы Александра II поворотным явлением в развитии России, другие утверждали, что самодержавие и местное самоуправление несовместимы.

Так, министр финансов Российской империи **С. Ю. Витте** в работе «Самодержавие и земство», написанной в 1901 г., указывал, что в самодержавном государстве самоуправление допустимо до тех пор, пока оно не занимается административными функциями. Земские же органы в России, по мнению С. Ю. Витте, — это «конституция снизу», которая рано или поздно приведет к «конституции сверху», поэтому, если Россия желает остаться самодержавной **монархией**, она не должна допускать местное самоуправление, ибо это прямой путь к парламентарному государству.[18]

Опровергая выводы С. Ю. Витте, его оппонент **Л. А. Тихомиров** в книге «Монархическая государственность» (1905 г.) писал, что подобные взгляды на местное самоуправление основаны на непонимании основ государственности, а однородность государственных органов управления ведет к всевластию бюрократии.[19]

Современному местному самоуправлению полезен опыт земств в следующих областях:

- при решении вопроса о соотношении и взаимодействии земских и государственных органов, разграничении между ними **предметов ведения** на уровне губернии, уезда, города;
- в управлении образованием, здравоохранением (В царской России с образованием земств постепенно стало снижаться количество умерших на 1000 жителей, а у нас после 1992

г. наметилась тенденция увеличения смертности, в некоторых районах страны уровень смертности превысил уровень рождаемости. В ряде регионов Российской Федерации, в частности на Крайнем Севере, в Сибири и на Дальнем Востоке, стали закрываться школы и детские сады. Можно, конечно, объяснить это отсутствием средств, но ведь даже с началом Первой мировой войны **земство** продолжало строить школы и открывать новые больницы и фельдшерские пункты[20]);

- для подготовки муниципальных кадров (важно стремление земств оградить свои учреждения от попадания в них психически нездоровых людей).

Следует учесть просчеты и ошибки, допущенные реформаторами местного самоуправления:

- не был решен вопрос **разделения властей** на уровне местного самоуправления;
- имела место «скудность» **местного бюджета**, а также попытки правительства решать свои проблемы за его счет.

Завершая разговор о путях развития местного самоуправления в дореволюционной России, можно выделить основные **принципы**, которые, по мнению **Н. А. Емельянова**, являются особенностью российской муниципальной школы:[21]

- принцип многообразия форм организации местного самоуправления, что связано с особенностями социально-экономического развития территории Российской империи, с существенными различиями культурно-национальных и религиозных традиций; по оценке Н. А. Емельянова, в стране существовало 26 систем организации местной власти;
- принцип неучастия (запрета участия) органов местного самоуправления в активной политической жизни, ибо считалось, что главная задача органов местной власти — удовлетворение первоочередных **потребностей** населения, и государство строго следило за тем, чтобы органы местного самоуправления не выходили за эти рамки;
- принцип разграничения предметов ведения и ресурсов между уровнями власти; причем эти разграничения строились не по принципу достаточности, а по принципу наивысшей эффективности использования их данным уровнем;
- принцип передачи органам местного самоуправления относительно широких прав в экономической и хозяйственной сфере.

5.4. Местное самоуправление в СССР

После Октябрьской революции началась повсеместная ликвидация земств (большевики считали земское самоуправление наследием буржуазного строя), которая завершилась к лету 1918 г.

Необходимо подчеркнуть, что отношение к **местному самоуправлению** в первые дни советской власти было неоднозначным. В декабре 1917 г. был даже создан Наркомат по делам самоуправления, который, однако, просуществовал только три месяца.

Ликвидация земства была вполне закономерным процессом, ибо местное самоуправление предусматривает децентрализацию власти, экономико-социальную, финансовую и, в определенной степени политическую независимость, самостоятельность, а идеи социализма опирались на государство пролетарской диктатуры, т. е. государство по своей природе централизованное.

Органы земского и городского самоуправления были заменены системой советов. В основу советской системы положен принцип единства на всех уровнях и жесткой соподчиненности нижестоящих органов вышестоящим. Все советы действовали под контролем Коммунистической партии.

Однако необходимость скорейшего преодоления разрухи после гражданской войны вызвала к жизни **новую экономическую политику (НЭП)** с определенным допущением рыночных методов хозяйствования, некоторой децентрализацией власти и организацией

хозяйственного самоуправления на местах. В 1920–1923 гг. при сохранении партийного руководства под местное управление были переданы: землеустройство, благоустройство, часть промышленности, водопровод и канализация, местный транспорт, пожарное, похоронное дело. Появились муниципальные электростанции, стали создаваться коммунальные (муниципальные) **банки**.[22]

В 1925 г. было принято Положение о городских советах, а в 1926 г. — Положение о местных финансах. Эти акты четко определили компетенцию и финансовые ресурсы местных советов в хозяйственной сфере. Активно развивалась муниципальная наука, крупнейшим представителем которой был профессор Л. А. Велихов. Его фундаментальный труд «Основы городского хозяйства», изданный в 1928 г., и сегодня сохраняет актуальность.[23]

В 1927 и 1928 гг. в СССР наступил новый период развития — период «великого перелома» и ускоренной **индустриализации**, характеризующийся резким усилением централизации хозяйственной жизни. Была проведена административно-территориальная реформа, вместо сельских волостей и уездов созданы более крупные районы, лучше приспособленные для централизованного руководства. Все самоуправленческие зачатки в городах и в деревне были ликвидированы, а сам термин «самоуправление» надолго исчез из употребления. Профессора Л. А. Велихова репрессировали. Вновь установившаяся жесткая централизованная система руководства (формально вполне демократичная, с всеобщим, равным и прямым избирательным правом) была закреплена Конституцией СССР 1936 г. и сохранилась почти без изменений до конца 1980-х годов.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] *Еремян В. В.* Муниципальная история России. М., 2003.

Система государственного и муниципального управления : учебник / под общ. ред. Г. В. Атаманчука. М.: Изд-во РАГС, 2005.

[2] *Игнатов В. Г.*, *Бутов В. И.* Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.; Ростов-н / Д.: МарТ, 2005.

[3] *Игнатов В. Г.*, *Бутов В. И.* Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.; Ростов-н / Д.: МарТ, 2005.

Игнатов В. Г. Становление государственного управления и местного самоуправления в современной России. Ростов-н / Д., 2001.

[4] Там же.

[5] *Игнатов В. Г.*, *Бутов В. И.* Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.; Ростов-н / Д.: МарТ, 2005. С. 122.

[6] Там же. С. 128.

[7] *Герасименко Г. А.* Земское самоуправление в России. М., 1990.

[8] *Ясюнас В.А.* Основы местного самоуправления: учебное пособие. М.: Ось-89, 1998.

[9] *Герасименко Г. А.* Земское самоуправление в России. М., 1990.

[10] *Игнатов В. Г.*, *Бутов В. И.* Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.; Ростов-н / Д.: МарТ, 2005.

[11] Там же.

[12] Там же.

[13] *Ясюнас В.А.* Основы местного самоуправления: учебное пособие. М.: Ось-89, 1998.

[14] *Игнатов В. Г.*, *Бутов В. И.* Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.; Ростов-н / Д.: МарТ, 2005.

[15] *Ясюнас В.А.* Основы местного самоуправления: учебное пособие. М.: Ось-89, 1998.

[16] Там же.

[17] *Ясюнас В.А.* Основы местного самоуправления: учебное пособие. М.: Ось-89, 1998. С. 25.

[18] *Ясюнас В.А.* Основы местного самоуправления: учебное пособие. М.: Ось-89, 1998.

[19] Там же.

[20] Там же.
[21] *Емельянов Н. А.* Местное самоуправление в России: генезис и тенденции развития. Тула, 1997. С. 139.
[22] Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.
[23] Там же.

Глава 6. Современное состояние местного самоуправления в Российской Федерации

Современную историю местного самоуправления в России можно разделить на несколько этапов:

1) 1989–1991 гг. — начальный этап восстановления местного самоуправления;

2) 1991–1993 гг. — **органы местного самоуправления** выведены из системы **органов государственной власти**;

3) 1993–1995 гг. — регулирование вопросов местного самоуправления в рамках конституционной реформы;

4) 1995–2003 гг. — реализация первого Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

5) с 2003 г. по настоящее время — переход к реализации нового Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

6.1. Развитие российского местного самоуправления в конце XX в.

Интерес к идее **местного самоуправления** вернулся во второй половине 1980-х гг. с началом перестройки. С начала 1980-х гг. неоднократно менялась политика государства в отношении местных органов власти и подведомственных им территорий. Все началось с усиления **ответственности** местных органов власти за комплексное, сбалансированное экономическое и социальное развитие территорий без фактического расширения их реальных прав и экономических возможностей. Затем было объявлено о переходе на региональный хозрасчет, что представлялось весьма затруднительным в условиях господства в стране командно-распределительных отношений. И наконец, с начала 1990-х гг. стали закладывать основы регулируемых рыночных отношений, тем самым создавая экономический механизм местного самоуправления.

Начальный этап развития местного самоуправления *(1989–1991 гг.)* связан со стихийным процессом формирования **территориального общественного самоуправления**. Одновременно на предприятиях вводилась и такая форма самоуправления, как избрание советов трудовых коллективов.

Развитие **малого предпринимательства** и расширение местной инициативы в сфере экономики требовало адекватных преобразований в системе местной власти. На этом же этапе началось создание **правовой базы местного самоуправления**. Вступивший в силу согласно постановлению Верховного Совета СССР от 9 апреля 1990 г. № 1418-I Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» явился первым актом в истории Советской власти, который вводил в государственную систему местное

самоуправление и отменял прежний статус местных Советов народных депутатов. Впервые было законодательно закреплено понятие коммунальной собственности.

На следующем этапе (*1991–1993 гг.*), начало которому положил распад СССР, продолжился процесс создания правовой базы для формирования институтов местного самоуправления. Основным правовым актом, определившим формирование институтов местного самоуправления на территории России, стал Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» (с изменениями от 25 октября 1991 г.), принятию которого предшествовало включение в Конституцию РСФСР 1978 г. раздела «Местное самоуправление в РСФСР» вместо раздела «Местные органы государственной власти». Закон четко устанавливал границы местного самоуправления (в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельских населенных пунктов). В законе *закрепилась единая для всей Российской Федерации модель системы органов местного самоуправления* с достаточно сильным главой администрации. Эти законы позволили начать возрождение местного самоуправления на новых основах, при демократических, альтернативных **выборах** и в условиях многопартийности. Система исполкомов с коллегиальной ответственностью за принимаемые решения была заменена системой **глав администраций**, действующих на принципах единоначалия.

Принятие закона стимулировало процесс формирования институтов местного самоуправления, особенно территориального общественного самоуправления в городах и поселках. Однако его реализация сдерживалась нарастающим политическим кризисом, приведшим к августовским событиям 1991 г.

В 1992 г. впервые органы местного самоуправления были выведены из системы органов государственной власти. Однако их новый статус не был в достаточной степени уточнен.

Следующий этап (*1993–1995 гг.*) характеризуется регулированием вопросов местного самоуправления Указами Президента Российской Федерации в рамках конституционной реформы. В 1993 г. была ликвидирована система Советов, полномочия местных Советов временно были возложены на **местные администрации**, назначены выборы в новые представительные органы власти; созданы **гарантии** реализации прав населения на местное самоуправление. Началась работа по подготовке и принятию новой Конституции Российской Федерации. В рамках конституционной реформы процесс децентрализации получил свое логическое завершение: был провозглашен институт местного самоуправления как самостоятельная структура в системе публичной власти, обладающая организационной обособленностью. Местное самоуправление получило: выделенную компетенцию (**вопросы местного значения**); финансово-экономическую самостоятельность в решении вопросов местного значения — на основе права иметь собственный **бюджет**, формирующийся посредством передаваемых местному самоуправлению доходных и расходных полномочий; широкую самостоятельность в выборе организационных форм. Впрочем, развития местного самоуправления непосредственно после принятия Конституции не произошло. До августа 1995 г. было избрано только девять глав местного самоуправления (мэров), в основном — в крупных городах.

Следующий этап становления местного самоуправления в Российской Федерации (*1995–2003 гг.*) связан с принятием и реализацией Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». С вступлением в силу указанного Федерального закона началось реальное возрождение местного самоуправления в России. Были избраны новые органы местного самоуправления. 27 декабря 1995 г. Правительством Российской Федерации (постановление Правительства № 1251) была принята Федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления. Затем был принят Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-

ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (редакция Федерального закона от 28 июня 1998 г. № 85-ФЗ), на основании которого практически во всех **субъектах Федерации** прошли выборы. Далее вступили в силу Федеральные законы от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» и от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (редакция Федерального закона от 13 апреля 1999 г. № 75-ФЗ). 11 апреля 1998 г. наша страна ратифицировала **Европейскую хартию о местном самоуправлении**. 15 октября 1999 г. Указом Президента Российской Федерации были утверждены «Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации». Для организации взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти были созданы Совет по местному самоуправлению в Российской Федерации, возглавляемый Президентом страны, и Совет руководителей органов местного самоуправления по проблемам социально-экономической реформы при Правительстве Российской Федерации.

В то же время при реализации местного самоуправления обнаружился ряд серьезных недостатков и нерешенных проблем. Политическая нестабильность во второй половине 1990-х гг. не позволила сосредоточиться на таком важном направлении реформы, как становление местного самоуправления. Изменения в налоговом и бюджетном законодательстве существенно подорвали **финансовую базу местного самоуправления** и превратили большинство муниципальных образований в остро дотационные. На органы местного самоуправления был возложен значительный объем государственных полномочий, не обеспеченных финансированием.

В целях активизации процесса становления местного самоуправления Правительством Российской Федерации была разработана и принята Федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления. Однако она оказалась неадекватной масштабу начатых преобразований.

В целом для реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не были в полном объеме созданы необходимые условия. Недооценка важности реформы местного самоуправления, вылившаяся в неурегулированность межбюджетных отношений, способствовала постоянному сокращению доходов **местных бюджетов** и росту их **дефицита**, в результате чего муниципальное хозяйство в 2000 г. фактически исчерпало свой ресурс.

6.2. Современное состояние реформы и проблемы местного самоуправления в Российской Федерации

С 2002 г. в России началась административная реформа, призванная повысить эффективность деятельности всех уровней публичной власти, четко разграничить между ними полномочия и ответственность, привести финансовые ресурсы каждого уровня в соответствие с объемом полномочий. Существенным компонентом этой реформы стала реформа местного самоуправления. В 2003 г. был принят новый Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В дальнейшем в него был внесен ряд изменений и дополнений. В полную силу новый закон о местном самоуправлении вступает с 1 января 2009 г., а сейчас в порядке эксперимента реализуется в Ставропольском крае и Новосибирской области. В Ставропольском крае приняты законодательные акты: о границах муниципальных образований,[1] по вопросам организации местного самоуправления на территориях районов[2] и о межбюджетных отношениях.[3] Указанные **нормативные акты** меняют структуру местных органов власти, закрепляют двухуровневый местный бюджет (зафиксировано образование 9 городских

округов, 26 муниципалитетов на районном уровне и 280 — на поселенческом, общее количество муниципальных образований в Ставропольском крае насчитывает 315) и регулируют взаимоотношения между органами государственной власти Ставропольского края и органами местного самоуправления муниципальных образований, входящих в состав Ставропольского края.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обозначил следующий этап реформы местного самоуправления, цель которой заключается в том, чтобы, с одной стороны, приблизить органы местного самоуправления к населению, с другой — сделать их ответственными перед государством. В результате улучшились правовые условия для организации местного самоуправления. Большее внимание в нормах Федерального закона 2003 г. уделяется регулированию бюджетного процесса в муниципальных образованиях, межбюджетному регулированию, процессам выравнивания применительно к разным типам муниципальных образований. Однако эффективность этих процессов во многом будет зависеть от наличия соответствующих норм в Бюджетном и Налоговом кодексах, определяющих доходную базу местных бюджетов.[4]

Таким образом, подходы к регулированию муниципальных отношений указывают на стремление Президента Российской Федерации и федерального законодателя совершенствовать муниципальную систему страны, создать условия для развития инициатив и **ответственности** населения в решении вопросов жизнеобеспечения **муниципальных образований**, укрепления народовластия на местном уровне. Это дает основание сделать вывод о начале нового этапа реформы местного самоуправления как одного из важных направлений реформы всей системы управления обществом и государством, базирующейся на принципах конституционного федерализма и народовластия.

Реформу местного самоуправления в современной России следует рассматривать как часть общего процесса становления новой российской государственности, который обусловливает существенные качественные изменения во многих сферах жизни общества и **государства**. Естественно, этот процесс связан с целым комплексом экономических (затянувшийся процесс перехода к рыночным отношениям), финансовых (ограниченность доходной базы и несбалансированность **местных бюджетов**), социальных (распад существовавшей социальной инфраструктуры, резкое снижение уровня жизни населения и т. д.), политических (падение доверия населения к институтам власти) трудностей.[5]

Выделяют следующие проблемы развития местного самоуправления в Российской Федерации:[6]

- финансовая слабость местного самоуправления, разрыв между возлагаемыми на него обязанностями и их ресурсным обеспечением; невозможность по финансовым соображениям выполнять свои обязательства перед населением подрывает авторитет местной власти, зачастую дестабилизируя обстановку на местах;
- слабость **гражданского общества**, низкий уровень общественной активности, низкая правовая культура населения, дефицит знаний о сущности и возможностях самоуправления;
- сопротивление бюрократии всех уровней, которая видит в местном самоуправлении угрозу своему благополучию, привычным методам управления;
- недооценка важности реформы местного самоуправления, вылившаяся в неурегулированность межбюджетных отношений;
- дефицит квалифицированных кадров в системе самоуправления, особенно в сельской местности и др.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] Закон Ставропольского края от 4 октября 2004 г. № 89-кз «Об установлении границ муниципальных районов Ставропольского края».

[2] Закон Ставропольского края от 22 июля 2004 г. № 60-кз «О некоторых вопросах организации местного самоуправления на территории районов Ставропольского края».

[3] Закон Ставропольского края от 31 декабря 2004 г. № 117-кз «О межбюджетных отношениях в Ставропольском крае».

[4] Бюджетный кодекс Российской Федерации. М., 2004.
Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть 1. М., 2004.
Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть 2. М., 2004.

[5] Система государственного и муниципального управления : учебник / под общ. ред. Г. В. Атаманчука. М.: Изд-во РАГС, 2005.

[6] Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.

Глава 7. Сравнительный анализ зарубежного опыта

7.1. Зарубежные модели местного самоуправления

Местное самоуправление в его современном понимании стало формироваться на рубеже XVIII-XIX вв. Тогда же появились первые теории самоуправления и первое государственное законодательство, регулирующее муниципальную деятельность (в Англии, Франции, Пруссии и других странах). Законодательное закрепление прав местного самоуправления нашло наиболее полное отражение в бельгийской конституции 1831 г., сыгравшей значительную роль в распространении идей местного самоуправления в европейских странах.

За последние 200 лет местное самоуправление получило развитие во всем мире. В европейских государствах, США, Японии, Австралии, Турции и многих других странах оно оформлено законодательно, отразив огромный опыт граждан в решении местных проблем, участии в муниципальной деятельности. Принята **Европейская хартия о местном самоуправлении**. Для взаимодействия с региональными и местными властями европейских государств в Совете Европы создана специальная структура — Конгресс местных и региональных властей — с двумя палатами (региональной и местной).

С учетом специфики отдельных государств, религиозных и демографических особенностей в мире сформировались существенно различные **системы местного самоуправления**. В западных странах наибольшее распространение получили англосаксонская и французская (континентальная) модели местного самоуправления.[1]

Англосаксонская модель (Великобритания, США, Канада, Австралия и некоторые другие страны) характеризуется четким законодательным закреплением перечня муниципальных полномочий. В рамках этих полномочий **органы местного самоуправления** действуют самостоятельно, представители государства на местах отсутствуют. Однако есть определенные вопросы, которые органы местного самоуправления обязаны согласовывать с государственными органами и которые могут быть предметом контроля со стороны государства.

Суть *французской*, или *континентальной*, *модели* состоит в том, что наряду с широкими правами и значительной самостоятельностью местных органов власти сохраняется

определенная подчиненность муниципальных звеньев вышестоящим, а порою осуществляется и прямое государственное управление **муниципальными образованиями**.

Например, до реформы 1982 г. во Франции решения муниципального совета имели силу лишь после утверждения префектом, назначенным государственными органами власти. Более того, **префект** имел право отменить решения муниципального совета, если они, по его мнению, не соответствовали утвержденному законодательству. В начале 1980-х гг. степень зависимости местного самоуправления от центра во Франции была несколько снижена. В 1983 г. было принято несколько законов, согласно которым ни один административно-территориальный орган не может осуществлять опеку над другим. Однако по ряду вопросов контроль по-прежнему осуществляется.[2]

В Италии, которая в организации местного самоуправления также опирается на континентальную модель, в статье 130 Конституции страны записано, что руководство областей имеет право осуществлять **контроль** над законностью актов местных органов власти.

В Швеции наряду с низовым звеном местного самоуправления, представленным **коммунами**, существует средний уровень (как и во Франции) — лэны. Представители центрального правительства входят в структуру этих органов местной власти и контролируют их работу.

В Нидерландах местное самоуправление получило правовое закрепление в 1848 г., когда были пересмотрены многие статьи Конституции и муниципалитеты получили статус независимых единиц. Но в Конституции особо подчеркивалось, что правительство страны сохраняет контроль над органами местного самоуправления, а также, что местные органы играют двойную роль — управляют своими территориями и одновременно являются помощниками центрального правительства.

В целом ряде государств успешно функционирует так называемая *смешанная модель* самоуправления, включающая элементы англосаксонской и французской моделей. Особой спецификой отличается организация местного самоуправления в **федеративных государствах**. Там, как правило, представителем государства по отношению к местному самоуправлению выступает не федеральная власть, а власть провинции, штата, земли и т. д.

В Конституции США вообще нет упоминания о местном самоуправлении, все его правовое регулирование осуществляется на уровне штата. Тем не менее **органы местного самоуправления** могут по определенным вопросам выходить на **федеральные власти** (например, по вопросам участия в федеральных программах, получения федеральных грантов и т. п.).

Это в определенной степени относится к Японии, Германии, Австрии. Например, в Конституции земли Бранденбург определено, что общины и союзы общин, имеющие право на самоуправление, вместе с тем находятся под правовым надзором земель. «Земля может законом обязывать общины и союзы общин к выполнению задач земли, если одновременно регулируется вопрос покрытия издержек. Поручая задачи, земля может сохранить за собой право давать в соответствии с предписаниями закона указания».[3]

Не останавливаясь на характеристике так называемой *советской модели* местной власти, отметим, что она функционировала не только в республиках распавшегося Советского Союза и в ряде бывших социалистических стран Восточной Европы, но и действует в настоящее время в КНДР, КНР, на Кубе, во Вьетнаме. Но это — тема особого исследования, кроме того, существует немало публикаций, посвященных этим проблемам.

Важное значение на Западе придается конституционно-правовым **гарантиям местного самоуправления**. Ведь без законодательного закрепления прав и гарантий местного самоуправления невозможно его нормальное функционирование.

Обычно вопросы организации местного самоуправления достаточно детально регламентируются в специальных законах о местном самоуправлении, а также в некоторых отраслевых законодательных актах. При этом в одних странах действует единый закон о местном самоуправлении, а в других — законы об отдельных видах органов местного самоуправления. Федеративные государства (США, Германия и др.), как правило, не имеют специального федерального закона о местном самоуправлении, предоставляя **субъектам федерации** (штатам, землям и т. д.) право осуществлять в полной мере законодательное регулирование вопросов местного самоуправления.

Например, в Конституции Японии 1947 г. выделена специальная VIII глава «Местное самоуправление». В ней четко определена иерархическая система муниципий, складывающаяся из двух звеньев. Нижнее звено составляют сельские общины, поселки и города; верхнее — префектуры, которые, в свою очередь, делятся на четыре категории. По Конституции муниципии наделены правом распоряжаться имуществом, осуществлять управление в своих границах, принимать обязательные постановления местного значения, за невыполнение которых предусматривается уголовное наказание. И еще важная деталь: парламент Японии может принять закон, относящийся к какой-либо конкретной муниципии, только с согласия абсолютного большинства ее жителей; для выяснения их мнения проводится **референдум**.[4]

Правовой основой деятельности местного самоуправления в Канаде является Основной закон страны — акт о Британской Северной Америке 1867 г. и акт о Конституции 1982 г. Деятельность местного самоуправления регулируют провинциальные органы власти (известно, что Канада как федеративное государство состоит из десяти провинций и двух территорий). Они устанавливают и меняют границы **муниципалитетов**, принимают различные законодательные документы, определяющие основы политики местного самоуправления. В двух субъектах федерации (в так называемых территориях) деятельность местного самоуправления регулируется федеральными законами.[5]

7.2. Местное самоуправление в США

Широко признано, что организация местного самоуправления относится к базисным элементам всей инфраструктуры американской демократии. В США графства выступают административно-территориальными подразделениями всех штатов, кроме Коннектикута и Род-Айленда, и служат главным образом для управления внегородской территорией. По данным на 1987 г., в США насчитывалось 3042 графства. Подавляющее большинство других местных единиц управления расположено на территории графств. В состав графств входят муниципальные корпорации (сити, бороу, вилиджи и тауны). В 1987 г. в США было 19 200 муниципалитетов. Исключение составляют 39 городов, которые выделены из графств. Их муниципалитеты осуществляют функции, свойственные муниципальным корпорациям и графствам.[6]

Следующее крупное звено местных единиц управления — тауншипы и приравненные к ним **тауны** — существует в 20 штатах. В 1987 г. их было 16 691. Особую категорию единиц местного управления составляют **школьные и специальные округа**. В США насчитывается 14 721 школьный округ и 29 532 специальных округа. В них создаются органы специальной компетенции для выполнения определенных функций. По этому признаку выделяется 19 типов основных округов. Среди них наиболее распространены пожарные; по водоснабжению; по охране почв; по жилищному строительству; дренажные; санитарные, включая канализационные.[7]

Специальные округа создаются для деполитизации той или иной сферы деятельности, а также для предоставления населению тех услуг, которые не оказывают органы местного

самоуправления. Важным элементом правового статуса местных органов в США являются муниципальные хартии. Впервые право муниципалитетов принимать и изменять свои хартии было закреплено в конституции штата Миссури в 1875 г. Сейчас лишь шесть штатов из 50 не предусматривают для своих муниципалитетов хартии самоуправления. В связи с урбанизацией, ростом населения, культурными, демографическими сдвигами, энергетическими, транспортными и некоторыми другими факторами функции органов местного самоуправления по сравнению с прошлым расширились.

Функции местного управления можно разбить на две большие группы:[8]

1) функции в области социального обслуживания и коммунального хозяйства (организация школьного обучения; руководство библиотеками, общественными парками; здравоохранение, социальное обеспечение);

2) административно-управленческие функции (поддержание порядка; обеспечение противопожарной охраны; руководство **юстицией**; взимание **налогов**; проведение **выборов**; регистрация актов гражданского состояния; контроль над качеством товаров; планирование строительства и городское планирование; руководство государственной службой).

В США имеет место чрезвычайное разнообразие организационно-правовых форм местного самоуправления.

Практически во всех графствах создаются выборный представительный орган (**муниципалитет**) и совет графства, который может быть представлен одним из двух следующих типов структур:

1) комиссионным советом, имеющим небольшой состав (три — пять человек);

2) советами контролеров. Они формируются из **должностных лиц** тауншипов и муниципалитетов, входящих в графство. Члены этих советов выполняют свои обязанности по совместительству; численный состав совета колеблется от 10 до 100 человек и более.

В зависимости от характера взаимодействия советов графств и административного персонала используются три основные формы управления графствами: «мэр — совет» («выборный руководитель — совет»), «совет — менеджер», комиссионная.[9]

Система «мэр — совет» действует более чем в половине всех самоуправляющихся городов США. При этом может идти речь о «сильном» или «слабом» мэре, ибо реальная власть мэра далеко не одинакова во всех муниципалитетах. На объем власти **мэра**, его позиции в системе муниципального управления влияют такие факторы, как процедура его избрания (мэр избирается либо непосредственно жителями, либо муниципальным советом; возможен и иной способ избрания — мэром может стать муниципальный советник, набравший наибольшее число голосов на выборах в совет); срок полномочий мэра (два – четыре года); право мэра налагать «вето» на решение совета и др.

Система «совет — менеджер». Эта форма городского управления используется почти в 40% случаев. Мэр и муниципальный совет нанимают профессионального чиновника — менеджера (городского управляющего), который руководит городской администрацией и управляет городом. Муниципальный совет и мэр являются органами, определяющими общую политическую линию.

Третья форма городского самоуправления в США — комиссионная — встречается достаточно редко и только в небольших городах. Городское управление осуществляется комиссией, состоящей обычно из пяти членов, избираемых всеобщим голосованием. Члены комиссии одновременно выполняют функции совета и глав основных подразделений аппарата муниципального управления.[10]

7.3. Местное управление в Великобритании

В Великобритании зародилась так называемая англосаксонская модель местного

управления.

Британская система местного управления имеет длительную историю. Эта система складывалась на основе королевских **хартий**, предоставлявших городам и общинам привилегии в решении местных вопросов и в отношениях с феодалами — собственниками земли. Такие города обладали правом создавать свои административные органы, иметь кооперативную собственность, избирать **мировых судей**. Подобная система с теми или иными изменениями просуществовала до начала XIX в.

Первыми органами местного управления, появившимися в XIX в., стали объединения по оказанию помощи бедным.

Ныне существующая система муниципального управления Великобритании сформировалась в результате реформ 1970–1980-х гг. Одна из ее характерных черт — относительная самостоятельность по отношению к центральной **государственной власти**, независимость от правительства в решении многих вопросов местной жизни; отсутствие на местах полномочных представителей правительства, опекающих местные выборные органы. Тем не менее правительство оказывает влияние на то, каким образом **органы местного самоуправления** осуществляют свои задачи.

В соответствии с Законом от 1972 г. «О местном управлении» (вступил в силу в 1974 г.) территории Англии и Уэльса подразделяются на 52 графства (44 — в Англии и 8 — в Уэльсе). На территории всей страны существует два, а иногда и три уровня местного управления. В каждой из единиц управления, за исключением некоторых приходов и общин, есть органы управления — советы, которые **парламент** наделяет специальными полномочиями. В двухуровневой системе все функции местного управления распределяются между советом графства и советом округа. Если система местного управления имеет трехуровневый вид, то функции делятся между советом графства, советом округа и приходским (общинным) советом либо собранием прихода (общины). Разграничением полномочий занимается парламент, причем он рассматривает взаимоотношения между органами всех уровней местного управления скорее как партнерство, чем как иерархию.[11]

Другой отличительной чертой британской модели самоуправления является принцип, согласно которому муниципальные органы могут делать лишь то, что им прямо разрешил **закон**.

Практика взаимоотношений между центральным правительством и местными органами управления показывает, что местные власти действительно приблизились к статусу «агентов центрального правительства». Об этом говорит британское законодательство. Еще в 1980 г. согласно Закону о местном управлении соответствующим министрам было предоставлено право давать указания графским и окружным советам практически по всем вопросам их деятельности, а Закон о местном управлении 1984 г. лишил метрополитенские округа права устанавливать ставки местного налога.

В целом практика организации местного управления в Великобритании дает много удачных примеров обеспечения системности в работе муниципальных органов. Этого удается достичь благодаря четкому перечислению **функций** и **полномочий** конкретных органов нескольких муниципальных звеньев при решении отдельных управленческих задач.

Функции различных видов органов местного управления соотносятся следующим образом. В ведении совета графства находятся все дороги, за исключением магистральных дорог и мостов; образование и библиотеки (в конурбациях за них отвечают не графства, а округа-метрополии); планирование в городе и графстве; социальные службы; пожарная охрана; полиция; музеи и художественные галереи; трудоустройство молодежи; продовольствие и медикаменты, а также некоторые службы по защите интересов потребителей; парки и места отдыха; уборка мусора; мелкие акционерные компании.

В ведение советов округов входят борьба с шумом и здравоохранение; жилищное строительство; городское и сельское планирование; зрелища и реклама; сбор мусора; кладбища; фабрики и учреждения на их территории; **налогообложение**.

Ведению советов приходов (общин) подлежат распределение земельных участков; пешеходные дорожки; погребение; местности для отдыха; земли под кладбища; автобусные стоянки. Там, где нет приходов, их функции выполняют округа.

Кроме органов местного управления, в Великобритании есть две интересные формы: публичные корпорации и органы типа *ad hoc.*

Ни законодательство, ни суды не пытались дать определение понятия «публичная корпорация». Основные черты публичной корпорации:

- наличие индивидуальной корпоративной **правосубъектности**, предоставленной статутом или патентом, который выдан на основании королевской прерогативы;
- наличие круга обязанностей управленческого характера, закрепленного в учредительном статуте или патенте (причем полномочия корпорации распространяются на территорию всей страны или значительной ее части);
- независимость от центрального правительства и способность действовать от своего имени (наличие права самостоятельно решать все задачи, за исключением вопросов общей политики).

В качестве примера можно привести публичную корпорацию «Управление британских железных дорог», действующую в транспортной отрасли.[12]

В области распределения управленческих функций также имеется интересный опыт. Так, функцию планирования осуществляют советы графства и округа. Они составляют и утверждают стратегические планы развития территорий на десятилетний период, которые содержат задания по использованию дорог и улучшению их состояния, строительству различных производственных и социально-культурных объектов и т. д. Планы разрабатываются с учетом экономических, социальных и демографических факторов развития графства в целом и входящих в него округов в частности. Графские и окружные органы работают вместе, постоянно консультируясь с представителями других **корпораций**, региональными правительственными учреждениями, с муниципалитетами низового звена (приходскими советами). Основываясь на планах графства, окружные советы составляют свои планы, в которых воспроизведены показатели плана графства и учтены окружные особенности. Далее нижестоящие муниципальные звенья (приходы), опираясь на планы округа, четко расписывают свою работу.

Для согласования интересов местного управления с целями центральной власти в Великобритании действуют ассоциации графских, окружных и низовых (приходских) звеньев муниципальной системы.

Интересен, на наш взгляд, и опыт этой страны в решении проблемы организации местной власти. На Британских островах, за исключением муниципального управления Сити, вообще упразднили должность главы муниципального образования (**мэра**) как независимого должностного лица. Представительские функции осуществляет председатель муниципального совета, он же организует работу представительного органа.[13]

7.4. Местное управление во Франции

Современная Франция — **унитарное государство** с высокой степенью **централизации**. Но так было не всегда. В XI в., например, граф провинции Британия, населенной кельтами, имел больше власти, чем король Франции. Основные принципы организации самоуправления во Франции были заложены еще в конце XVIII – начале XIX в. и существенно отличались от принципов, принятых в Великобритании.

Франция — одна из немногих стран мира, имеющих четыре уровня управления:

коммунальный, департаментский, региональный и национальный. После Великой Французской революции образовалось три уровня власти: центр, департаменты, коммуны. Административно-территориальное деление страны стало выглядеть следующим образом: центр, регионы (22 единицы), департаменты (более 100 единиц), коммуны (более 36 тыс. единиц).

В истории развития французских структур власти четко прослеживаются три направления.

1. Централизация. По мнению Э. Дюрана, с последней трети эпохи Средневековья носители государственной власти являлись единственными регуляторами общественной деятельности и самоуправления муниципалитетов. Государство было единственным проводником и выразителем общественных интересов.[14]

2. Деконцентрация (не является антонимом централизации) — это переустройство административной власти государства, в ходе которого органы центра делегируют местным («деконцентрированным», или «внешним») органам реальное административное управление, не подрывая при этом единства центральной власти.

3. Децентрализация. Французский профессор Ж. Буде-Бурдо в «Трактате о политической науке», изданном в 1967 г., определил это понятие следующим образом: «Деятельность называется децентрализованной, если определяющие ее нормы разработаны властями того объединения, которого она касается. Таким образом, децентрализацию территориальной единицы характеризует ее освобождение от центральных властей в данной деятельности».[15]

Проведенная в 1982 г. децентрализация расширила полномочия территориальных коллективов, обеспечила им большую самостоятельность в решении своих дел. В соответствии с законом от 2 марта 1982 г. представители **государственной власти** в департаментах и регионах стали именоваться «комиссарами республики» и «помощниками комиссара республики» вместо префектов и супрефектов, а статус этих должностных лиц существенно изменился: они потеряли **исполнительную власть** в департаменте, прекратили руководить регионами и вести административную опеку за коммунами и департаментами.[16]

Децентрализация предоставила местным властям возможность в более полной мере удовлетворять социальные **потребности** населения, развивать новые услуги. Характерно, что инициатива в этой области исходила в первую очередь от местных органов управления.

Наиболее часто коммуны реализуют следующие виды помощи:

- **гарантии** займов;
- перекупку здания для сдачи его внаем предприятию;
- **субсидии** и ссуды;
- процентные скидки;
- помощь в профессиональном обучении.

В то же время наличие на местном уровне специального уполномоченного, представляющего правительство, позволяет государству сохранить здесь достаточно сильные позиции.[17]

Необходимо отметить, что в основе правового регулирования **компетенции органов** местного управления Франции лежит следующий принцип: муниципальным органам разрешены все действия, которые прямо не запрещены законом и не относятся к компетенции других органов.

Одной из особенностей системы местного управления во Франции было совмещение государственного и местного управления в пределах одних и тех же административно-территориальных единиц. В настоящее время регионы, департаменты и коммуны относятся к системе местного управления. Но даже самим французам не всегда понятно, как разграничены полномочия между **государством** и **выборными органами** местного

управления.

Одно из достоинств французской системы управления — доскональная проработка вопросов государственной службы. В стране не принято выделять **муниципальную службу**; она рассматривается как разновидность государственной. Во Франции существует три типа государственной службы:

1) **государственная служба** верхнего эшелона;

2) государственная служба на уровне территорий (местная государственная служба);

3) служба в системе здравоохранения.

Внутри каждого типа, на каждом региональном уровне выделяют три категории государственных служащих в зависимости от образования.[18]

1. Категория «*A*» — кадровые работники в министерстве, правительстве, мэрии, совете региона и т. п. Чтобы попасть в эту категорию, необходимо иметь степень бакалавра (три года обучения в университете).

2. Категория «*B*» — служащие среднего уровня, которые занимаются составлением документов на базе инструкций сверху. Им требуется степень бакалавра (колледж и лицей).

3. Категория «*C*» — работники-исполнители в таких органах, как бюро, канцелярия. Для этой группы чиновников достаточно иметь среднее образование (колледж).

К основным правам местных государственных служащих относятся: свобода мнений; право на **профсоюзную деятельность**, на забастовки, на участие в разработке правил, определяющих статус государственной службы, в принятии решений, касающихся отдельных служащих, и т. п.; право на здравоохранение, защиту от угроз и оскорблений, доступ к личному делу, постоянное повышение профессиональной подготовки, обязательные отпуска для повышения профессиональной квалификации, отпуск и вознаграждение. К последнему относят оклад, пособие, дотации на содержание семьи, специальные пособия (в том числе пенсионные, социальные).

Среди основных обязанностей местных **государственных служащих** значатся: запрет на совмещение должностей; хранение служебных тайн, профессиональная сдержанность; иерархическое подчинение и соподчинение; обязанность предоставлять информацию по требованию общественности. Последняя обязанность выполняется только в той мере, в какой это не противоречит сохранению служебных тайн, правилам доступа к административным документам и соблюдения профессиональной сдержанности.[19]

Каждый служащий, допускающий нарушения при исполнении служебных обязанностей или в связи с ними, подвергается дисциплинарным взысканиям, которые подразделяются на четыре группы:

1) предупреждение, выговор, временное отстранение от должности не более чем на 3 дня;

2) понижение по шкале иерархии, временное отстранение от должности на срок от 4 до 15 дней;

3) понижение в ранге, временное отстранение от должности на срок от 16 дней до 6 месяцев;

4) отставка, увольнение со службы.

За исключением предупреждения и выговора, все взыскания заносятся в личное дело.[20]

Преобразования **местного самоуправления** во Франции осуществлялись в нескольких направлениях:

1) создание региональных единиц, занимающих промежуточное положение между департаментами и государственным управлением;

2) мероприятия на уровне коммун, называвшиеся структурной реорганизацией;

3) реформы административного характера, касавшиеся различных аспектов местного

управления.

Проведенные в последние годы муниципальные реформы в Великобритании и Франции несколько ослабили различия между этими двумя основными системами местного самоуправления.[21]

7.5. Коммунальное управление в Германии

Опыт организации местного самоуправления в Федеративной Республике Германия особо интересен для России как **федеративного государства**.

В ФРГ местное самоуправление защищено **конституционно-правовыми гарантиями** трех видов.[22]

1. Институционные гарантии, закрепленные в Конституции ФРГ в статье 28. В ней четко определено, что в общинах «народ должен иметь представительство, обеспечиваемое в результате всеобщих, прямых, свободных, равных выборов при тайном голосовании... Общинам должно быть предоставлено право решать местные вопросы в рамках закона под собственную ответственность...».[23]

2. Конституционно-правовые гарантии в сфере финансовых отношений. Они закреплены в статьях 106 и 107 Конституции ФРГ.

3. Конституционно-судебные гарантии правозащиты общин.

Согласно статье 93 Конституции ФРГ, Германия является федеративным государством, поэтому основная схема структуры государственного управления включает в себя три независимых уровня: федеральное управление, земельное управление, коммунальное управление. Каждый из этих уровней имеет свой автономный и сконцентрированный круг задач. Но, несмотря на сильную **децентрализацию**, государственная целостность Германии не подвергается опасности. Причиной этого являются следующие пять факторов:[24]

1) общефедеральный **правопорядок**;

2) регулируемая в масштабе всей федерации государственная служба;

3) национальная структура **партий**;

4) общефедеральная экономическая система;

5) общефедеральное административное устройство.

Коммунальное управление подразделяется на три уровня: общинное, районное, надрайонное. **Местное самоуправление** означает выполнение местными органами возложенных на них государственных задач под собственную ответственность.

Действующие в Германии организационные устройства общин основаны на четырех типах конституций: магистратная конституция, бургомистрская конституция, северогерманская конституция совета местного самоуправления, южногерманская конституция совета местного самоуправления.

Система местного управления ФРГ строится в соответствии с **административно-территориальным делением**, сходным в большинстве земель. Страна состоит из 16 земель, в состав которых входят округа, районы, города в ранге районов и общины. Все 16 федеративных земель имеют собственные избираемые населением парламенты, свои правительства и располагают законодательными компетенциями во всех областях, в которых законодателем прямо не назван федеральный парламент.

Как Основной закон (Конституция) ФРГ, так и конституции земель закрепляют за общинами сильные позиции. В ФРГ в вопросе государственного строительства действует следующий принцип: если государство хочет иметь поддержку народа, то **демократия** должна строиться снизу вверх.

Общины в ФРГ интегрированы в общую систему государственной власти, являясь хотя и самым низшим ее звеном, но одновременно и самым важным.

Районы — это следующая ступень **системы местного самоуправления** и низшие

органы собственно государственной администрации. Глава района (ландрат) избирается либо непосредственно населением, либо районным собранием. Небольшие города и поселки входят в состав района и подчиняются ему. Более крупные поселения могут сами выполнять функции районов — это так называемый город-район или районный центр.

Округа составляют среднюю инстанцию, промежуточную между министерствами земель и районами. Это чисто административные образования, они не имеют представительных органов. Глава округа обычно назначается правительством земли.

Важнейшей предпосылкой для закрепленного в статье 28 Основного закона ФРГ и в земельных конституциях права на самоуправление является, по мнению немецких ученых, право общин на собственные источники финансирования — **налоги и сборы**. Общины имеют право претендовать и на часть налоговых поступлений земли при учете задач, которые обязана выполнять последняя. Земли путем **дотаций** и перераспределения финансовых средств обязаны обеспечить общинам как минимум такое финансовое положение, которое позволит им выполнять свои задачи.[25] Во многом благодаря таким финансовым гарантиям право на самоуправление не превращается в пустую фразу, а имеет реальное содержание и претворяется в жизнь.

7.6. Тенденции развития муниципального управления за рубежом

Анализ опыта местного управления в Великобритании, Франции, ФРГ и других западноевропейских странах показывает, что там сложился довольно стройный механизм разделения функций органов центральной и местной власти, органам местного управления все шире делегируются государственные **функции**, а их права в решении местных вопросов расширяются.

Проводимые в Западной Европе реформы с некоторой долей условности можно разделить на три вида, которые взаимодействуют и дополняют друг друга: структурные, функциональные и организационные реформы.[26]

Структурные реформы касаются организационных отношений между различными уровнями местного управления — это территориальные реформы местных единиц, а также учреждение регионального уровня управления.

Одна из тенденций этих реформ — укрупнение **муниципалитетов** (Великобритания, ФРГ, Скандинавские страны). В зарубежной литературе отмечается, что после Второй мировой войны произошло расширение общественных задач, четко оформились требования населения влиять на их решение на местном уровне. Результатом стала **децентрализация** большого количества общественных задач, которые были переведены с центрального на муниципальный уровень. Очевидно, что успешно реализовать возросшее число общественных задач возможно только после укрупнения муниципалитетов, и прежде всего в сельской местности.

Муниципальный опыт Западной Европы свидетельствует, что вопросы изменения границ муниципалитетов, их укрупнения, слияния должны решаться законодательным путем с учетом мнения заинтересованных муниципалитетов и населения.

Функциональные реформы направлены на перераспределение функциональных отношений между местными, региональными и центральными уровнями управления. Такие реформы почти всегда проводились одновременно со структурными и чаще всего связывались с понятиями централизации и децентрализации. В свою очередь, эти понятия включают степень свободы, которую органы местного самоуправления имеют в **унитарном государстве** или в **субъекте федерации**. Функциональные реформы ведут к перераспределению прав, обязанностей, компетенций, ответственности и чаще всего

осуществляются на законодательном уровне. Эти реформы всегда сопровождаются перераспределением финансовых ресурсов, как отпускаемых государством на нужды местного управления из центрального **бюджета**, так и получаемых за счет местных поступлений.

Организационные реформы касаются внутренней структуры органов власти и управления на местах. Такие реформы затрагивают отношения между местными представительными учреждениями и **исполнительными органами**.

Все вышеперечисленные виды реформ в большей или меньшей мере коснулись значительного числа стран Западной Европы. Так, в Великобритании такие реформы проходили в 1970–1980-х гг., во Франции — в 1960-1970-х гг. (наиболее кардинальные — в 1982 г.), в ФРГ — в 1980 г.

Важную роль в развитии местного самоуправления играет ***Европейская хартия о местном самоуправлении***, принятая в Страсбурге в ноябре 1985 г.

Изучение зарубежного опыта реформ муниципального управления позволяет выделить следующие основные тенденции его развития.

1. Усиление исполнительной власти за счет представительной системы, рост влияния бюрократии. Это компенсируется ростом профессионализма управления. Усиление исполнительных органов происходит в разных формах: при определении **структуры органов местного самоуправления** больший объем властных полномочий закрепляется за исполнительными органами; представительные органы передают часть своих функций исполнительным органам (на определенное время или бессрочно).

2. Использование в работе муниципальной власти экономических рычагов — **налогов**, **лицензирования**, контрактов с частными фирмами. Это способствует, с одной стороны, увеличению **доходной части местных бюджетов**, с другой — развитию **муниципального хозяйства** и стимулированию **предпринимательства**. Однако для большинства государств проблема формирования достаточной финансовой основы остается весьма актуальной.

3. Изменения **функций органов местного самоуправления**. Это обусловливается рядом обстоятельств: во-первых, появляются новые функции, **потребности** в осуществлении которых раньше не было (экологические и др.); во-вторых, часть функций, традиционно осуществляемых муниципалитетами, передается представителям **общественных объединений** или частных компаний (например, уборка и утилизация мусора и т. п.); в-третьих, **урбанизация** и демографические изменения приводят к фактическому сокращению собственно сельских поселений и росту числа городских, что не может не отражаться на характере функций, осуществляемых муниципалитетами. Кроме того, наблюдается сокращение роли муниципалитетов в решении социальных вопросов.

4. Множественность управленческих структур, что порождает «эффект бесплатного потребления», когда отдельными **услугами** пользуются те, для кого они не предназначены и кто за это не платит. Например, жители пригородных районов пользуются практически в полном объеме всеми **благами** города.

5. Передача полномочий из центра на места (децентрализация управления), хотя это не всегда означает одновременную демократизацию управления.

6. Видоизменение территории местного самоуправления, что сопровождается одновременным разукрупнением территориальных единиц (например, крупных городов) и слиянием мелких единиц (например, в сельской местности). Одна из тенденций реформ местного самоуправления за рубежом — укрупнение муниципалитетов (в частности, в Великобритании, Германии, Скандинавских странах). Так, в Дании перед реформой местного самоуправления в 1970 г. было 1297 сельских и 88 городских муниципалитетов. В ходе реформы они были преобразованы в 275 крупных муниципалитетов. Целью реформы

являлось создание «жизнеспособных» муниципалитетов с территорией и налоговой базой, позволяющими органам местного самоуправления эффективно решать **местные вопросы**.

7. Развитие сотрудничества между различными муниципалитетами, объединение их усилий для разрешения определенных общих проблем.

Рассматривая тенденции современного развития местного самоуправления на Западе, зарубежные авторы подчеркивают, что общественная структура управления в каждом государстве находится под сильным влиянием исторических факторов и политической культуры, а это значительно расширяет **диапазон** общественных механизмов: от передачи функций на самый низкий уровень до усиления централизованного контроля. Несмотря на различия в своем историческом развитии, западноевропейские страны имеют сходную тенденцию стремления к «золотой середине», где-то между централизацией и децентрализацией. Иными словами, центральное правительство признает **автономию** местных органов власти, но в то же время устанавливает над ними определенный контроль.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] *Игнатов В. Г., Бутов В. И.* Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика. М.; Ростов-н / Д, 2000.

Игнатов В. Г., *Бутов В. И.* Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.; Ростов-н / Д.: МарТ, 2005.

[2] *Игнатов В. Г.*, *Бутов В. И.* Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.; Ростов-н / Д.: МарТ, 2005.

[3] *Шапсугов Д. Ю.* Местная власть в России и Германии. Ростов-н / Д., 1995. С. 17.

[4] Япония. Энциклопедический словарь. М., 1992.

[5] Канада: местное управление и самоуправление. М., 1995.

[6] *Шугрина Е.С.* Муниципальное право: учебник. М.: Дело, 1999.

[7] Там же.

[8] Там же.

[9] Там же.

[10] Там же.

[11] *Игнатов В. Г.*, *Бутов В. И.* Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.; Ростов-н / Д.: МарТ, 2005.

Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник. М.: Дело, 1999.

[12] *Шугрина Е.С.* Муниципальное право: учебник. М.: Дело, 1999.

[13] Там же.

[14] *Кудинов О. А.* Муниципальное право Российской Федерации: курс лекций. М.: Ось-89, 2005.

[15] *Игнатов В. Г.*, *Бутов В. И.* Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.; Ростов-н / Д.: МарТ, 2005. С. 17.

[16] *Кудинов О. А.* Муниципальное право Российской Федерации: курс лекций. М.: Ось-89, 2005.

[17] *Шугрина Е.С.* Муниципальное право: учебник. М.: Дело, 1999.

[18] Там же.

[19] Там же.

[20] Там же.

[21] *Ясюнас В.А.* Основы местного самоуправления: учебное пособие. М.: Ось-89, 1998.

[22] *Шапсугов Д. Ю.* Местная власть в России и Германии. Ростов-н / Д., 1995.

[23] *Игнатов В. Г.*, *Бутов В. И.* Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.; Ростов-н / Д.: МарТ, 2005. С. 14.

[24] *Шапсугов Д. Ю.* Местная власть в России и Германии. Ростов-н / Д., 1995.

[25] *Ясюнас В.А.* Основы местного самоуправления: учебное пособие. М.: Ось-89, 1998.

[26] *Ясюнас В.А.* Местное самоуправление: Комментарии. Разъяснения. М., 1997.

Раздел III. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО

Перед изучением данного раздела внимательно прослушайте введение к разделу. Затем изучите последовательно материалы глав раздела, обращаясь по мере необходимости к объектам «Видеоматериалы», «Глоссарий», «Персоналии». После изучения каждой главы рекомендуется выполнить тренировочные задания.

Особое внимание при изучении раздела обратите на содержание видеолекций «Признаки муниципального образования» и «Типы муниципальных образований». После изучения всех глав прослушайте основные выводы по разделу. Затем проверьте свои знания по разделу, выполнив контрольные задания. Ответьте на вопросы для самоконтроля, приведенные ниже.

Вопросы для самоконтроля

1. Что представляет собой муниципальное образование как социально-экономический комплекс?
2. Перечислите виды хозяйств. Укажите, какое место среди них занимает муниципальное хозяйство.
3. Какие существуют точки зрения на определение понятия муниципального хозяйства?
4. Какова структура муниципального хозяйства?
5. Охарактеризуйте содержание управленческой деятельности органов местного самоуправления.
6. Перечислите модели муниципальных хозяйств.
7. Какие ресурсы необходимы для развития муниципального хозяйства?
8. Дайте определение муниципального образования согласно Федеральному закону от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
9. Перечислите основные характеристики муниципального образования.
10. Как соотносятся между собой муниципальное образование и местное сообщество?
11. Опишите суть разных подходов к исследованию местного сообщества.
12. Перечислите особенности муниципальных образований.
13. Охарактеризуйте типологию муниципальных образований и ее современное состояние в Российской Федерации.
14. Назовите критерии систематизации муниципальных образований.
15. Перечислите основные типы муниципальных образований, существующих в Российской Федерации.
16. В чем заключаются проблемы установления оптимальной территории муниципального образования?
17. Назовите существующие модели территориальной организации местного самоуправления.
18. Перечислите принципы определения оптимальной территории муниципального образования.
19. Перечислите критерии определения оптимальной территории муниципального образования.
20. Какие положения Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

посвящены территориальной организации местного самоуправления?

21. Какие городские поселения, согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, могут быть наделены статусом городского округа?

22. Каков порядок изменения границ муниципальных образований, согласно Федеральному закону № 131-ФЗ?

23. Что, согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, подразумевается под понятием «территория с низкой плотностью населения»?

24. Что, согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, подразумевается под понятием «территория с высокой плотностью населения»?

25. Что, согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, включается в состав территории поселения?

Далее выполните практические задания из **практикума по разделу 3**.

Глава 8. Характеристика муниципального хозяйства

8.1. Понятие муниципального хозяйства

Муниципальное хозяйство является составной частью муниципального образования, его объектом управления.

Термин «муниципальное хозяйство» широко использовался в российской научной литературе 1920-х гг., после чего на долгие годы вышел из употребления в отечественной науке. Указанный термин вновь стал активно использоваться российскими учеными со второй половины 1990-х гг. С принятием Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в юридической практике появились понятия «**муниципальное образование**» (как официальное правовое определение статуса населенной территории / местного сообщества, в пределах которой осуществляется местное самоуправление) и «**муниципальная собственность**» (собственность муниципального образования). Однако второе из вышеперечисленных понятий до сих пор не имеет общепринятого четкого определения ни в экономической, ни в юридической литературе.

Как правило, под хозяйством вообще понимают совокупность хозяйствующих субъектов, ограниченных видом собственности, определенным характером деятельности и территорией, на которой осуществляется эта деятельность.[1]

В экономической литературе вместе с термином «хозяйство» используются следующие понятия:

- национальное хозяйство (близкое к понятию «национальная экономика»);
- региональное хозяйство (близкое к понятию «региональная экономика»);
- местное хозяйство (близкое к понятию «местная экономика»).

Каждый из уровней экономики является объектом регулирования со стороны соответствующего уровня власти: федеральной, региональной и местной. При этом понятие нижнего уровня вкладывается в понятие более высокого уровня: совокупность местных хозяйств составляет региональную экономику, а совокупность региональных экономик — экономику национальную.

Если при определении вида хозяйства учитывать не только территорию, но и вид собственности, то можно выделить:

- государственное хозяйство (совокупность хозяйствующих субъектов, использующих

в своей деятельности объекты государственной собственности на территории страны или ее региона);

- муниципальное хозяйство (совокупность хозяйствующих субъектов, использующих в своей деятельности объекты муниципальной собственности на территории **муниципалитета**);
- частное хозяйство (совокупность хозяйствующих субъектов, использующих в своей деятельности объекты частной собственности на определенной территории);
- коллективное хозяйство (совокупность хозяйствующих субъектов, использующих в своей деятельности объекты **коллективной собственности** на определенной территории);
- домашнее хозяйство (совокупность **хозяйствующих субъектов**, использующих в своей деятельности личную собственность членов семьи; в отличие от других видов хозяйств продукция не носит товарного характера и производится для личного **потребления**).

Кажется, что таким образом можно было бы достаточно четко разграничить виды хозяйств, определить место «муниципальному хозяйству» и раскрыть его содержание. Однако в муниципальной науке нет четкого и однозначного понимания ни «государственного», ни «муниципального хозяйства», поскольку власть имеет право воздействовать теми или иными методами, в зависимости от формы собственности, на все хозяйствующие субъекты, расположенные на подчиненной территории. Степень воздействия зависит от того, насколько деятельность тех или иных хозяйствующих субъектов затрагивает интересы государства или населения.

С этой точки зрения **государство** имеет ряд особенностей при осуществлении хозяйственной деятельности: с одной стороны, оно выступает как равноправный субъект хозяйственных отношений (собственник), а с другой — как субъект, выполняющий в силу своего особого статуса функцию регулирования хозяйственных отношений на своей территории. В свою очередь, местное самоуправление также несет на себе признаки как государства, так и хозяйствующего субъекта.

В связи с этим существуют две основные точки зрения на определение понятия «муниципальное хозяйство».

1. Муниципальное хозяйство — это совокупность предприятий и учреждений, относящихся к **муниципальной собственности** (коммунальное хозяйство). Считается, что подобный подход снимает с органов местного самоуправления заботу о создании условий для развития территории муниципального образования и значительно снижает их интерес к созданию условий для **инвестиционной** и иной деятельности, направленной на создание благоприятных условий для хозяйствования на данной территории.[2] По нашему мнению, такой подход вполне оправдан и достаточно логичен (в связи с обозначенным выше определением хозяйства). Его применение приведет не столько к отсутствию заботы со стороны муниципальной власти о создании благоприятных инвестиционных и хозяйственных условий (это важно для власти, поскольку способствует наполнению **местного бюджета**), сколько поможет достаточно четко определить, что должно остаться в муниципальной собственности в связи с выполнением местной властью определенных социальных услуг, не выгодных частному бизнесу. В противном случае местная власть теряет ответственность за их производство, перекладывая ее на плечи предпринимателей, заставляя их производить социальные услуги не по коммерческим, а по «своим» социально низким ценам.

2. К муниципальному хозяйству относят всю совокупность хозяйств, расположенных на территории **муниципального образования**, поскольку властные полномочия органов местного самоуправления распространяются на все хозяйствующие на его территории субъекты. Подобный подход ставит знак равенства между муниципальным хозяйством и местной экономикой, что фактически приводит к снятию вопроса о необходимости самого термина «муниципальное хозяйство», вместо которого можно использовать термин «местная

экономика». Кроме того, как считают некоторые авторы, при подобном подходе происходят размывание понятия власти, подрыв ее авторитета и как следствие — подмена **ориентиров**, что, в свою очередь, приводит к недобросовестному исполнению местным самоуправлением той части общественных дел, которая возложена на него законом.[3]

Таким образом, в определение хозяйства необходимо ввести критерий «интереса», т. е. при определении совокупности хозяйствующих субъектов, входящих в состав хозяйства, указывать, чьи интересы и потребности удовлетворяет эта деятельность. Это означает, что под *хозяйством* следует понимать совокупность **хозяйствующих субъектов**, ограниченных видом собственности, характером деятельности, осуществляемой в определенных интересах, и территорией, на которой осуществляется эта деятельность. С учетом вышесказанного необходимо обратить внимание на определение муниципального хозяйства, которое дает известный российский исследователь Л. А. Велихов: это «деятельность города в лице его городских публичных органов, направленная к удовлетворению известных **коллективных потребностей** городского населения» .[4] В этом определении присутствует тот критерий, по которому можно объединить две предыдущие точки зрения. В понятие муниципального хозяйства включаются хозяйствующие субъекты как муниципальной, так и иных **форм собственности**, но лишь те, деятельность которых служит реализации коллективных интересов населения данного муниципального образования.

Таким образом, *муниципальное хозяйство* — это совокупность предприятий и учреждений, осуществляющих на территории **муниципального образования** хозяйственную деятельность, направленную на реализацию коллективных (общественных) интересов его населения.

Как считают Ю. В. Филиппов и Т. Т. Авдеева, «единственное, что можно поставить под вопрос в такой трактовке муниципального хозяйства, это правомерность исключения из его структуры тех субъектов хозяйствования, которые не служат удовлетворению коллективных потребностей населения. К примеру, предприятия могут лучше или хуже способствовать достижению этой цели. Однако любое из них создает рабочие места, т. е. вносит определенную лепту в решение общественной проблемы — повышения **занятости населения**».[5] Следовательно, можно возвратиться к включению в состав муниципального хозяйства всех хозяйствующих субъектов территории, что снимает необходимость использования термина «муниципальное хозяйство», заменяющегося понятием «местная экономка» (или «местное хозяйство»).

Именно рассматривая местное хозяйство как равнозначное местной экономике (части национальной экономики), Ю. В. Филиппов и Т. Т. Авдеева в качестве объекта рыночного анализа местного хозяйства включают третий, важнейший его субъект — домохозяйства.[6]

Домохозяйство — территориально локализованная хозяйственная единица, специализирующаяся на **производстве** и **потреблении товаров** и **услуг**, замещении на кооперационной основе специализированных рыночных операций. Это комплексное внутри- и межсемейное образование, располагающее неделимой собственностью, общим **бюджетом** и согласованным поведением его членов на местных **рынках**. В отличие от семьи, домохозяйство может строиться не только на родственных связях. Выделение домохозяйств имеет в первую очередь экономическое значение — это хозяйственная единица, ориентированная на минимизацию расходов и максимизацию коммерческой **выгоды**.[7]

«Местное хозяйство есть прежде всего хозяйственная деятельность — процесс, связанный с преобразованием материальной среды, среды обитания. Субъектами местного хозяйства выступают домохозяйства, предприниматели, органы местного самоуправления, представительства от местного населения в виде различного рода общественных или профессиональных организаций. Цель хозяйства — благоустройство, социальное

благосостояние местного сообщества».[8]

Система местного самоуправления в силу своей общественно-государственной природы занимает в государстве особое место. Она осуществляет связь между государством и населением, а также между государством и мелким собственником. Местное самоуправление обладает всеми признаками власти, и прежде всего главным из них — обязательностью принятых решений для населения муниципального образования (не случайно в статье 3 Конституции Российской Федерации говорится: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления»).[9]

8.2. Специфика муниципального хозяйства

Особенности положения местного самоуправления в государстве и, прежде всего, его двойственная природа определяют специфику муниципального хозяйства.

Муниципальное хозяйство (в части субъектов хозяйственной деятельности, использующих муниципальную собственность) с точки зрения ведения хозяйственной деятельности в значительной степени носит черты частного хозяйства, так как выступает на рынке как самостоятельный и, что особенно важно, равноправный субъект хозяйственной деятельности, т. е. может самостоятельно распоряжаться принадлежащей ему собственностью, финансовыми ресурсами, землей. Однако использовать все эти ресурсы органы местного самоуправления должны для выполнения возложенных на них общественных функций. В связи с этим и формы распределения результатов хозяйственной деятельности по своей природе общественны. В этом смысле муниципальное хозяйство представляет собой своеобразное **акционерное общество**, участниками которого являются все жители муниципального образования, а «выплаты дивидендов по акциям» производятся в виде предоставления общественно значимых товаров и услуг. В этом проявляется общественный характер муниципального хозяйства: ведь жители являются одновременно и заказчиками **услуг**, оказываемых по их поручению органами местного самоуправления, и коллективными собственниками **муниципального имущества**.

Вместе с этим органы управления муниципальным хозяйством выступают в роли подрядчика, выполняющего государственные поручения, которые оплачиваются государством. Прежде всего, это касается функций, исполнение которых централизованными государственными структурами невозможно: производство различных услуг, отнесенных к ведению государства (социальное обеспечение и др.). Организация подобной деятельности требует значительной регламентации со стороны государства и создает базу для эффективной деятельности самих органов государственной власти всех уровней.

Кроме того, органы управления муниципальным хозяйством действуют и как заказчик тех услуг, которые отнесены к ведению **муниципалитета**, но не могут быть произведены предприятиями **муниципальной собственности**.

Таким образом, муниципальное хозяйство отличается от государственного достаточно широкими правами в области производственной деятельности, и прежде всего в области распоряжения собственными ресурсами, а от частного хозяйства — общественным характером использования результатов деятельности.[10]

8.3. Структура муниципального хозяйства

Рассмотрим структуру муниципального хозяйства и приведем классификацию связей, которые возникают внутри муниципального хозяйства между его элементами.

Методика, предложенная для определения понятия «муниципальное хозяйство», базируется на том, что:

1) муниципальное хозяйство — это совокупность предприятий и учреждений,

осуществляющих деятельность на территории **муниципального образования**;

2) деятельность, осуществляемая этими предприятиями и учреждениями, направлена на удовлетворение общественных интересов;

3) поскольку деятельность осуществляют разнородные по природе субъекты, то необходим и субъект, координирующий их деятельность, — **органы местного самоуправления**.

Исходя из вышесказанного, основной признак, по которому можно классифицировать элементы муниципального хозяйства, — роль и место данного элемента в реализации общественных интересов.

С этой точки зрения можно выделить следующие элементы:

- муниципальные предприятия, деятельность которых полностью подчинена интересам населения муниципального образования;
- иные предприятия и учреждения, чья деятельность частично связана с реализацией общественных интересов населения муниципальных образований;
- органы местного самоуправления.

Роль каждого из названных элементов различна. Муниципальные предприятия свои результаты, будь то **прибыль** или конкретные **товары** и **услуги**, направляют на общественные нужды. Иные предприятия и учреждения вынуждены участвовать в реализации общественных интересов в силу нормативного (в виде налагаемых на них в нормативном или законодательном порядке обязанностей) либо общественного (добровольного по форме) принуждения. Органы местного самоуправления осуществляют особую функцию — регулируют деятельность двух предыдущих элементов в интересах населения муниципального образования.[11]

Данная классификация позволяет определить роль и место каждого элемента в решении вопросов местного значения, цели деятельности этих элементов в процессе управления муниципальным хозяйством, учесть их особенности. Из этой классификации можно сделать предварительный вывод, что при построении отношений между населением муниципального образования и **хозяйствующими субъектами** по вопросам местного значения наиболее выгодно иметь отношения с муниципальными предприятиями, так как они реализуют населению товары и услуги, а прибыль, полученная в результате их деятельности, также является собственностью данного **местного сообщества**. Следовательно, иметь хорошо работающее муниципальное предприятие всегда выгодно для муниципального хозяйства. Однако это лишь теоретическая модель, поскольку подобное состояние муниципальных предприятий — плод длительной и сложной работы. Так, в дореволюционной России потребовалось почти 50 лет реформ для того, чтобы хозяйственная деятельность муниципалитетов стала давать до 50% доходной части их бюджетов.[12]

Кроме того, для муниципальных предприятий, производящих социальные услуги, не свойственна ориентация на получение прибыли, ведь это означает зарабатывание средств для **бюджета** на слабообеспеченных категориях населения города. Если муниципальные предприятия производят **конкурентоспособную продукцию** и высоко прибыльны, то они могут и должны быть выгодно проданы частным предпринимателям, поскольку требуют постоянной заботы о сохранении конкурентных позиций **бизнеса** и **инвестирования** в его развитие, что не соответствует целям муниципального управления.

Таким образом, в структуре муниципального хозяйства должны доминировать организации, предприятия и учреждения, которые производят социально значимые услуги и продукцию. Деятельность этих предприятий нуждается в **координации**, чем на практике и занимаются органы местного самоуправления.

8.4. Управление муниципальным хозяйством

Содержание управленческой деятельности органов местного самоуправления разделяется на два направления (властное и экономическое), поскольку методы деятельности этих органов по реализации групповых интересов граждан напрямую связаны с формами организации субъектов хозяйственной деятельности, с которыми они вынуждены контактировать.

Основные сферы жизни муниципального образования — производственно-экономическая, социально-психологическая и духовно-идеологическая. Соответственно им различают четыре *вида управления*:

1) управление производством;
2) экономическое управление;
3) социально-политическое управление;
4) управление духовной сферой жизни территории.

Этим видам управления соответствуют следующие *виды управленческих отношений*:

1) производственно-управленческие;
2) экономические;
3) отношения социально-политической организации населения;
4) отношения духовной организации населения.

В реальной деятельности в процессе муниципального управления эти виды отношений выступают в единстве, основу которого составляют экономические отношения и отношения, складывающиеся при управлении социальными процессами.[13] В связи с этим, по нашему мнению, правильнее разделить управленческую деятельность **муниципалитета** на хозяйственно-экономическую и социально-политическую составные части.

Субъекты хозяйственной деятельности можно разделить:

- на **муниципальные предприятия и учреждения**;
- предприятия и учреждения иных **форм собственности**.

Естественно, что права органов местного самоуправления в отношении этих групп и методы управления ими будут различными. Так, права органов местного самоуправления в отношении муниципальных предприятий не должны отличаться от прав любого собственника в отношении принадлежащего ему предприятия; права же на регулирование хозяйственной деятельности других собственников должны быть строго регламентированы законодательством, поскольку здесь речь идет о применении властных полномочий, а сами органы местного самоуправления выступают не как хозяйствующий субъект, а как власть.[14]

Полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования хозяйственных отношений не просто разведены по двум видам. Для муниципальных предприятий **органы местного самоуправления** выступают и как собственник, и как власть, поскольку в отношении общеобязательных норм и правил, принимаемых органами местного самоуправления в пределах их компетенции, все предприятия, и в том числе муниципальные, равны.

Органы местного самоуправления при управлении муниципальными предприятиями выступают и как субъект хозяйственной деятельности, и как субъект, наделенный законным правом регулировать эту деятельность на своей территории. В процессе **координации деятельности** субъектов муниципального хозяйства органы местного самоуправления должны решать вопросы как общего взаимодействия с хозяйствующими субъектами вне зависимости от формы собственности, так и более глубокого регулирования хозяйственных отношений — для муниципальных предприятий и учреждений. Конечной целью всегда является реализация общественных интересов, отнесенных к ведению местного самоуправления.

Следовательно, основной вид хозяйственной деятельности органов местного

самоуправления — это подчинение деятельности предприятий и учреждений, расположенных на территории муниципального образования, удовлетворению общественных интересов граждан.

Таким образом, *хозяйственное муниципальное управление* — это деятельность органов местного самоуправления, направленная на реализацию общественных интересов, осуществляемая в определенных законом формах посредством муниципального хозяйства. Такое управление должно в обязательном порядке включать не только цель деятельности, но и ее формы, определяемые законом.

Муниципальное хозяйство имеет двойственную природу: **муниципальный служащий** должен обладать как знаниями, необходимыми для управления хозяйственно-экономической деятельностью (эти функции близки к предпринимательству), так и умением распоряжаться полученными средствами, реализуя общественные интересы (эти функции имеют характер, родственный государственной службе).

8.5. Модели муниципальных хозяйств

Авторы учебного пособия по управлению муниципальным хозяйством А. Г. Воронин, В. А. Лапин, А. Н. Широков выделяют три модели муниципальных хозяйств: коммунальную, коммунально-рентную, муниципально-рентную.[15]

Коммунальная модель муниципального хозяйства характеризуется тем, что основную тяжесть затрат на реализацию общественных интересов и потребностей несут сами жители **муниципального образования** (коммуны, общины) и основным ресурсом являются налоги с населения. Главным элементом в этой системе выступает орган местного самоуправления, который осуществляет как накопление ресурсов, так и их расходование. Данная модель наиболее приемлема и существует в благополучных странах Европы, где права органов местного самоуправления на ведение хозяйственной деятельности ограничены. Недостаточность **ресурсов** для исполнения задач, возложенных на местное самоуправление, восполняется государством. В структуре муниципального хозяйства преобладают предприятия коммунальной отрасли.

Коммунально-рентная модель муниципального хозяйства отличается от предыдущей тем, что предусматривает участие органов местного самоуправления в сфере использования ресурсов территории и в ее развитии — через предоставление местной власти ограниченных прав в финансово-кредитной деятельности и права ресурсной **ренты**, т. е. налоги с населения дополняются **налогообложением** производителя **продукции** и **услуг**, действующего на территории муниципального образования. В структуре муниципального хозяйства организации коммунальной отрасли дополняются предприятиями других сфер деятельности, связанных с ресурсными богатствами территории.

Муниципально-рентная модель муниципального хозяйства подразумевает, что основное бремя по обслуживанию интересов населения и решению вопросов местного значения несут органы местного самоуправления, для чего им предоставляется возможность стать полноценным **хозяйствующим субъектом** на своей территории. Структура муниципального хозяйства при такой модели разнообразна и зависит от предпринимательских способностей работников местного самоуправления.

Безусловно, та или иная модель в чистом виде не существует, однако роль и место того или иного элемента в различных странах значительно отличаются друг от друга.

Существование той или иной модели зависит от большого числа факторов, главными из которых являются:

- объем **компетенции органов местного самоуправления**, определенный законодательством;
- наличие и характер основных ресурсов у данной территории;

- наличие квалифицированных кадров в органах местного самоуправления и на **муниципальных предприятиях**;
- способность населения платить **налоги**.

В зависимости от этих факторов формируется конкретный вид муниципального хозяйства.

8.6. Ресурсы муниципального хозяйства

Развитие муниципального хозяйства, как и любая деятельность, должно опираться на определенные ресурсы, соответствующие виду и объемам задач, стоящих перед **муниципальным образованием**.

Под *ресурсами муниципального хозяйства* понимают совокупность возможностей по развитию хозяйственной деятельности в интересах населения.

Поскольку ресурсы муниципального хозяйства обусловлены возможностями местного самоуправления в целом, то для ответа на вопрос об их составе необходимо определить, какие ресурсы формируют основы местного самоуправления. Большинство исследователей выделяют следующие **основы местного самоуправления**:[16]

- правовую, или законодательную (полномочия, предметы ведения и гарантии прав местного самоуправления);
- финансовую (комплекс финансовых ресурсов, проявляющийся наиболее ярко в бюджетном процессе);
- экономическую (ресурсы, связанные с участием муниципальных образований в хозяйственной деятельности; ключевую роль здесь играет управление муниципальной собственностью);
- управленческую (структурно-организационные, информационные и кадровые ресурсы).

Кроме того, на наш взгляд, необходимо назвать также социальную основу, включающую в себя комплекс трудовых ресурсов территории, социально-трудовую активность населения, деятельность некоммерческих организаций и их ресурсы.

Применительно к хозяйственным отношениям (муниципальному хозяйству в том числе) под ресурсами, как правило, понимают материальные и нематериальные ресурсы территории, которые могут быть использованы в хозяйственной деятельности. В состав материальных ресурсов входят природные ресурсы (земля, недра и др.), производственный **потенциал**, **производственные мощности**, **инфраструктура** данной территории, **финансовые ресурсы**, **инвестиции**, вкладываемые в регион.

Несмотря на исключительную важность материальных ресурсов для ведения хозяйственной деятельности, последняя невозможна без основного ресурса — **кадрового потенциала** территории. Важность этого ресурса можно проиллюстрировать на примере послевоенного развития Японии, которая сумела достичь огромных успехов в хозяйственном развитии, не обладая сколько-нибудь серьезными природными ресурсами. Опыт Японии свидетельствует также и о том, что в современном обществе не только профессиональная подготовка кадров, но и обладание современными технологиями — важный нематериальный ресурс деятельности.

Не менее значимым нематериальным ресурсом, без которого невозможна никакая хозяйственная деятельность, является тот объем **полномочий**, которыми в соответствии с законом наделен хозяйствующий субъект, — другими словами, определенный правовой ресурс. Как без наличия у работников определенных практических навыков и знания технологий нельзя реализовать возможности материальных ресурсов, так и без правового ресурса невозможно осуществлять хозяйственную деятельность.

Различные виды муниципальных образований будут обладать разным набором

ресурсов. В значительной степени это определяется тем перечнем прав и полномочий, которые законодательство предоставляет муниципальному образованию. Более того, поскольку территория муниципального образования — часть более крупной территориальной единицы, то, например, ресурсы, расположенные внутри границ городского или сельского муниципального образования, могут являться ресурсами различных уровней власти либо частных хозяйств, существующих на данной территории.[17]

Принадлежность ресурсов также определяется законом. Именно закон отделяет **ресурсы муниципального образования** от иных видов ресурсов, расположенных на территории муниципального образования. Следовательно, под ресурсами муниципального хозяйства понимают совокупность материальных и нематериальных возможностей территории муниципального образования, распоряжение которыми отнесено законом к муниципальной компетенции. При этом объем и качество ресурсов муниципального хозяйства должны:

1) соответствовать объему задач, решаемых **органами местного самоуправления** данного муниципального образования;

2) обеспечивать комплексное и эффективное решение социально-экономических задач;

3) способствовать комплексному и эффективному использованию ресурсов.

Так, например, если за местным самоуправлением закреплена задача предоставлять населению коммунальные услуги, то весь производственный потенциал, работающий в этой сфере (инженерные сети, коммуникации, финансовые ресурсы, источники тепла и т. д.), должен быть отнесен к ведению органов местного самоуправления. Исходя из этого же принципа должен решаться и вопрос о наделении органов местного самоуправления **муниципальной собственностью**.[18]

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] *Воронин А. Г.* Муниципальное хозяйствование и управление: проблемы теории и практики. М.: Финансы и статистика, 2002.

Воронин А. Г., *Лапин В. А.*, *Широков А. Н.* Основы управления муниципальным хозяйством: учебное пособие. М.: Дело, 1998.

[2] *Воронин А. Г.* Муниципальное хозяйствование и управление: проблемы теории и практики. М.: Финансы и статистика, 2002.

[3] *Воронин А. Г.*, *Лапин В. А.*, *Широков А. Н.* Основы управления муниципальным хозяйством: учебное пособие. М.: Дело, 1998.

[4] *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении и методах хозяйства. Обнинск: Институт муниципального управления, 1995. С. 217.

[5] *Филиппов Ю. В.*, *Авдеева Т. Т.* Основы местного развития: учебник. М.: Дело, 2000. С. 54.

[6] *Филиппов Ю. В.*, *Авдеева Т. Т.* Основы местного развития: учебник. М.: Дело, 2000.

[7] Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.

[5] *Филиппов Ю. В.*, *Авдеева Т. Т.* Основы местного развития: учебник. М.: Дело, 2000. С. 56.

[9] *Воронин А. Г.*, *Лапин В. А.*, *Широков А. Н.* Основы управления муниципальным хозяйством: учебное пособие. М.: Дело, 1998.

[10] Там же.

[11] Там же.

[12] Там же.

[13] *Зотов В. Б., Макашева З. М.* Муниципальное управление: учебник для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003.

[14] *Воронин А. Г.*, *Лапин В. А.*, *Широков А. Н.* Основы управления муниципальным хозяйством: учебное пособие. М.: Дело, 1998.

[15] Там же.

[16] *Воронин А. Г.* Муниципальное хозяйствование и управление: проблемы теории и практики. М.: Финансы и статистика, 2002.

Воронин А. Г., *Лапин В. А.*, *Широков А. Н.* Основы управления муниципальным хозяйством: учебное пособие. М.: Дело, 1998.

[17] *Воронин А. Г.*, *Лапин В. А.*, *Широков А. Н.* Основы управления муниципальным хозяйством: учебное пособие. М.: Дело, 1998.

[18] Там же.

Глава 9. Характеристика муниципального образования

9.1. Понятие муниципального образования

В Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для характеристики самоуправляемой территории был введен термин «муниципальное образование» и дано его определение: «*Муниципальное образование* — **городское, сельское поселение**, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются **муниципальная собственность**, **местный бюджет** и **выборные органы местного самоуправления**». Основные признаки любого муниципального образования приведены на рис. 9.1.

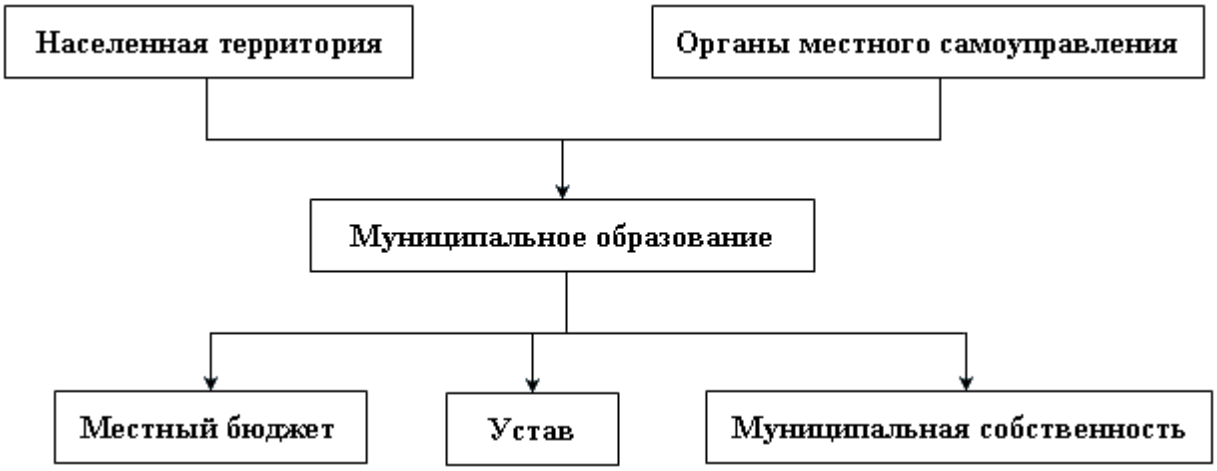

Рис. 9.1. Признаки муниципального образования[1]

Таким образом, в Законе 1995 г. четко даны **правовые признаки муниципального образования**: это любая территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, **атрибутами** которой являются: муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. При этом какая конкретно территория, в каких административных границах может быть муниципальным образованием — не сказано. Этот недостаток устранен в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором уточнены **территориальные основы** и правовое положение муниципальных образований. Это сделано для более четкого распределения публично-правовых задач (вопросов местного значения), объектов собственности, доходных источников и ответственности между различными муниципальными образованиями. Четко определены два типа муниципальных образований: ***муниципалитеты***, которые создаются на базе одного

населенного пункта или группы небольших, рядом расположенных населенных пунктов, и *муниципальные* округа, — фактически районы. Вся территория страны должна быть покрыта как муниципалитетами, так и муниципальными округами. Большие *города* (города регионального значения), а также любые административные центры субъектов Российской Федерации будут муниципалитетами, осуществляющими также функции муниципального округа.

Наличие обоих типов муниципальных образований признано необходимым для одновременного решения следующих задач: приближения местного самоуправления к населению, обеспечения его доступности, **эффективности** решения вопросов местного значения на соответствующем их содержанию территориальном уровне.

Границы муниципальных образований могут не совпадать с границами административно-территориальных единиц субъекта Российской Федерации. Логика здесь такова, что целевое назначение муниципальных образований **административно-территориальных единиц** различно. Деление на муниципальные образования предусматривает создание необходимых условий для самостоятельного решения населением вопросов местного значения. Деление же на административно-территориальные единицы осуществляется ради более эффективного осуществления полномочий государственной власти через свои территориальные органы.

Следовательно, в соответствии с законом к признакам муниципального образования можно отнести:[2]

- территориальность местного самоуправления в границах поселения или в иных, определенных законом, границах (т. е. законом закрепляется поселенческо-территориальный принцип организации местного самоуправления);
- реализация населением на этой территории своего права на местное самоуправление, т. е. на решение всех **вопросов местного значения** самостоятельно и под свою **ответственность**;
- наличие выборных органов местного самоуправления (представительного органа, главы муниципального образования, иных выборных органов);
- реализация населением своего права на владение, пользование, распоряжение **муниципальной собственностью**;
- наличие у органов местного самоуправления права самостоятельно разрабатывать, утверждать и исполнять **местный бюджет**;
- несвязанность территории муниципального образования с границами административно-территориальных единиц субъектов Российской Федерации.

9.2. Муниципальное образование как социально-экономическая система

Сложные системы, включающие в себя множество природных и созданных человеком подсистем, называются социально-экономическими. При этом одна социально-экономическая система может быть подсистемой в рамках другой социально-экономической системы. Муниципальное образование (город, поселение, район) как социально-экономическая система является подсистемой региона и государства. В этих системах муниципальное образование выполняет множество различных **функций**: административную, производственную, транспортную, образовательную, культурную, научную и др.

Для управления **муниципальным образованием** как социально-экономической системой необходимо провести ее **структуризацию** и рассмотреть ее основные подсистемы. Характер структуризации любой социально-экономической системы зависит от цели исследования и может осуществляться с разной степенью детализации. В этом смысле он носит субъективный характер. Например, территориальная структуризация города на жилые,

промышленные и иные зоны, микрорайоны, кварталы и т. д. позволяет осуществлять рациональную планировку и застройку городской территории. Функциональная же структуризация (по функциям или по целям) помогает построить «дерево целей» системы управления городом.

В материально-вещественной структуре города можно выделить следующие главные подсистемы:[3]

- территория;
- население;
- градообразующая сфера;
- градообслуживающая сфера, или городское хозяйство;
- социальная сфера.

Муниципальное образование как социально-экономическая система может быть определена через параметры объекта и субъекта управления. Объект управления (место проживания) характеризуется населением, **инфраструктурой** и территорией, поскольку именно они оказывают существенное влияние на формирование интересов совместного проживания.

На муниципальном уровне можно с достаточной степенью условности выделить следующие интересы совместного проживания:

1) совместное использование **ресурсов** для **производственной** и любой **хозяйственной деятельности**;

2) совместное пользование социальной инфраструктурой;

3) регулирование общественной жизни муниципального образования (общественный порядок, национальные отношения и др.).

Цель и методы деятельности субъекта управления муниципальным образованием определяют его характеристики. Главная характеристика субъекта управления муниципальным образованием — объем его **компетенции**. Прежде всего, это те задачи, которые государство возложило на органы местного самоуправления.

Осуществляя управленческую деятельность в муниципальном образовании, органы местного самоуправления призваны выявлять тенденции экономических процессов на подведомственной территории, определять приоритеты, ресурсные средства и формулировать экономическую стратегию развития местного сообщества. Особое значение приобретают укрепление **муниципальной собственности**, постепенное восстановление работоспособности объектов местного хозяйства. Ведь нельзя потребить то, что не произведено. Только собственник может быть заинтересованной опорой местного производства, активным участником решения местных проблем. Не случайно один из системных принципов **Европейской хартии о местном самоуправлении** — достаточность материальных, финансовых и других ресурсов местного самоуправления.[4]

Практически все органы местного самоуправления сейчас имеют в своем составе подразделения по экономическому и социальному развитию. Их основная цель — способствовать распространению на своей территории **предпринимательства**, росту производства **товаров** и **услуг**, созданию рабочих мест. В большинстве регионов страны созданы центры поддержки **малого предпринимательства**, образованы общественные фонды, осуществляется адресная материальная и финансовая помощь **малым предприятиям**.

9.3. Муниципальное образование и местное сообщество

Каждое муниципальное образование — это сложный социально-экономический механизм, социальная ячейка формирования и функционирования *местного сообщества*,

которое представляет собой форму объединения людей, проживающих в пределах конкретной территории, и призвано обеспечить каждому полноценную жизнь, полную свободу личной инициативы, доступ к знаниям, широкие взаимосвязи с другими членами сообщества.

Понятие «сообщество» (*community*) в научной литературе имеет много значений. В исследовании **местного сообщества** выделяют качественный, экологический, этнографический, социологический, экономический подходы.[5]

В рамках *качественного подхода* сообщество описывается как место. Рассматриваются, например, вопросы качества жизни (обеспеченность жильем и его качество, состояние школ, качество образования и т. д.), социальный микроклимат. Обычно сообщество связывают с местом проживания (микрорайон, сельский населенный пункт), группами населения со сходными характеристиками (городские жители, пенсионеры) или с общим интересом, объединяющим людей (профессия, вероисповедание).[6]

Экологический подход означает изучение сообщества как определенной общности в природно-географическом пространстве (пространственное размещение, воздействие природных факторов на характер деятельности людей и обратное воздействие, взаимосвязи внутри сообщества и с другими сообществами и т. д.).

Этнографический подход предполагает исследование сообщества как определенного образа жизни; при этом акцент делается на описании общих культурных характеристик, культурного пространства, а не только демографических, экономических или географических параметров.[7]

При *социологическом подходе* сообщество рассматривается как социальная система, описываются **социальные отношения**, типичные для определенных групп и более крупных социальных образований, как внутри сообщества, так и с внешней средой. Для сообществ характерны социальные отношения с тесными продолжительными личными связями. Это социальная общность людей, способная на основе совместных ценностей преобразовывать местное хозяйство, качество бытовых и иных услуг, свою общественную жизнь в соответствии со своими интересами, постоянно улучшая качество жизни.[8]

Экономический подход требует изучения взаимосвязи различных секторов экономики, домохозяйств и предприятий, профессионального состава населения и структуры рабочих мест, источников распределения и динамики доходов, **ресурсов** (природных, финансовых, человеческих, управленческих и т. д.), которыми располагает сообщество.

Важно отметить, что изучение местного сообщества и местного хозяйства основывается на комплексном анализе, т. е. использовании элементов всех вышеназванных подходов, поскольку цели сообщества и принимаемые им решения далеко не всегда определяются, например, только экономическими соображениями.

На территории **муниципального образования** находятся различные государственные и общественные органы, объекты разнонаправленной **воспроизводственной деятельности** людей, находящиеся в федеральной собственности, государственной собственности субъектов федерации и в собственности юридических и физических лиц, со своими органами управления иными структурами. На указанной территории взаимодействуют все управляемые объекты и органы управления ими независимо от уровня их подчиненности и форм собственности. **Местное сообщество**, как и его отдельные учреждения, акционерные и частные предприятия являются экономическими субъектами хозяйствования. В качестве экономического субъекта местное сообщество стремится к обеспечению услугами жителей своей территории, увеличению их благосостояния.

Таким образом, местное сообщество — это особый системообразующий субъект, который, ориентируясь на интересы населения, преодолевает функциональное и отраслевое разделение воспроизводственной деятельности и стремится к обеспечению комплексного

развития своей территории.[9]

Выступая интегрирующим фактором комплексного развития территории, местное сообщество заинтересовано в том, чтобы в этот процесс были вовлечены все имеющиеся в муниципальном образовании социальные и экономические силы и ресурсы. Проблемы улучшения жизни людей на территории муниципального образования должны быть проблемами не только муниципальных органов, но и всех хозяйствующих субъектов, социальных и политических структур. К сожалению, пока еще только налаживается поиск путей социального партнерства в муниципальных образованиях, баланса взаимных интересов.[10]

Для эффективной реализации своих функций муниципальные органы должны идти на максимальное сближение с населением, использовать возможности средств массовой информации, политических партий и общественных движений, профсоюзов, правозащитных, просветительских, научных, экологических, потребительских, ветеранских и иных общественных организаций и объединений, действующих по месту жительства, потенциала малого и среднего бизнеса, осуществлять общественные и научные экспертизы социальных проектов и программ, совершенствовать информационно-аналитическую службу, вести постоянный социологический **мониторинг**.

Особое значение в современных условиях приобретает социальная функция муниципальной власти. Для **местного сообщества** эта функция является важнейшей, определяющей среди всех остальных, в том числе и экономической. Применительно к обществу в целом экономическое развитие может быть на первом месте. В местном же сообществе приоритетными оказываются не просто выживание населения в нынешних трудных условиях, простое воспроизводство его жизненных сил, а накопление **потенциала** развития в виде нового качества жизни и социальности, что и должно быть положено в основу местной экономики, **местного хозяйства**, всей экономической и финансовой деятельности. Для этого местное сообщество, формирующееся в муниципальном образовании, должно стать главным субъектом деятельности, саморазвития и самодеятельности проживающих здесь людей, получать необходимые ресурсы и властные полномочия.[11]

9.4. Особенности муниципальных образований

Муниципальное образование — это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения, т. е. достаточно многоликое формирование, имеющее особенности, определяемые его территорией, природными условиями, историей развития, национальным и демографическим составом населения, состоянием экономики и другими факторами.

Основными параметрами, характеризующими территорию муниципального образования внутри субъекта России, являются, в первом приближении, его географические и хозяйственные факторы.

Географические факторы многогранны. Влиять на укрепление или ликвидацию совместных интересов **местного сообщества** могут, прежде всего, размер территории и природные условия. Например, тот или иной район во многих сибирских субъектах Российской Федерации простирается на несколько сотен километров, и поселения, входящие в него, вряд ли имеют интересы совместного проживания. В то же время компактные, близко расположенные **муниципальные образования** могут быть достаточно крепко связаны между собой. При определении оптимальных географических показателей важно учитывать вопросы территориальной близости, возможность совместного использования природных ресурсов данной территории. Особенность отдельных муниципальных образований — это нахождение в экстремальной климатической зоне, рельеф местности, наличие природных

достопримечательностей, уникальных месторождений полезных ископаемых и т. п.

Важным фактором, определяющим особенности муниципальных образований, являются совместные интересы в хозяйственной деятельности, что может выражаться как в совместном использовании природных ресурсов, так и в однотипности производства, осуществляемого на данной территории, либо в его взаимодополняемости в рамках единого **производственного цикла**. Так, например, в районах Крайнего Севера традиционной формой хозяйствования является оленеводство, специфика которого такова, что при незначительном населении требуется огромная территория, поскольку период созревания ягеля около 10 лет; этим определяются весь образ жизни населения и кочевой характер ведения хозяйства. В то же время возникает вопрос о регулировании пользования этими угодьями и об их оптимальных размерах.

Демографические особенности муниципального образования обусловлены формой расселения людей на данной территории и его социальными характеристиками. На основе информации о демографических процессах **органы местного самоуправления** планируют объемы **муниципальных услуг**, сеть **муниципальных учреждений** образования, здравоохранения и т. п., вносят изменения в **бюджеты**, корректируют социальную политику, определяют приоритеты в финансировании различных проектов. Так, на Северном Кавказе важнейшими факторами являются полиэтничность населения и дисперсность или компактность расселения этносов; в Центральной России — соотношение профессиональной подготовки населения и традиционных занятий (преимущественно городское, занятое переработкой сельскохозяйственной продукции, и др.).

Демографические структуры населения городских и сельских поселений различны. Специфическая особенность сельской демографической структуры — сравнительно невысокая доля жителей в возрастном диапазоне 20–30 лет, что объясняется ограниченными возможностями карьерного роста в сельской местности. Структура сельской занятости не привлекает молодежь, стремящуюся к трудовому разнообразию, и способствует расширению тех видов деятельности, для осуществления которых необходимы опыт и трудовые навыки. На селе явно обнаруживается более активная **миграционная** роль женщин, что можно объяснить низкой востребованностью женского труда и неустроенностью быта, особенно остро переживаемых молодыми женщинами. В городах женщины чаще преобладают по численности, особенно в старших возрастных группах. Исключение составляют города с ярко выраженной производственной специализацией, а также молодые города с неразвитой **инфраструктурой**. В частности, в новых городах средний возраст проживающих значительно ниже, чем в старых, также различаются пропорции числа мужчин и женщин. Одна из характеристик демографической структуры муниципального сообщества — социально-профессиональная структура, в основе которой лежат такие критерии, как социальный статус человека, характер и размеры извлекаемого им дохода, уровень образования, а также содержание и интенсивность труда.[12]

Наиболее существенные различия наблюдаются между **городскими** и **сельскими муниципальными образованиями**. Это связано с несходством видов хозяйственной деятельности, форм расселения и уклада жизни в городской и сельской местности. Для сельских поселений больше характерна **адаптация** к природной среде, тогда как для городов преобладающую роль играет их целевая функция. Основные различия между городскими и сельскими поселениями и, как следствие, муниципальными образованиями, представлены в табл. 9.1.

Таблица 9.1

Основные различия между городскими и сельскими поселениями

Характеристика	Тип поселения	
	сельское	городское
Правовой статус	Сельское поселение	Городское поселение или городской округ
Инженерная инфраструктура	Частично децентрализована и поддерживается самими жителями	Централизована и обслуживается специализированными службами
Преобладающие виды занятости	Сельскохозяйственные	Несельскохозяйственные
Наличие / отсутствие личного подворья	Имеется, определяет стиль и образ жизни людей	Отсутствует, трудовая деятельность жителей ограничена местом работы
Характер преобладающей застройки	Низкоэтажная, малоквартирная	Многоэтажная, многоквартирная
Характер заключаемых сделок	Имеют, как правило, личностный характер; вызывают низкий уровень трансакционных издержек	Осуществляются, как правило, между малознакомыми людьми; вызывают высокий уровень трансакционных издержек

Источник.[13]

Важный фактор, характеризующий особенности муниципального образования, — инфраструктурное единство его территории.

С одной стороны, наличие на территории муниципального образования инфраструктуры для исполнения полномочий в соответствии с законом — основное условие качественной работы органов местного самоуправления. Так, вряд ли можно говорить о содержании муниципальным образованием школы или больницы, если их нет на данной территории.

С другой стороны, наличие общих интересов в значительной степени обусловлено общей инфраструктурой. Если в селе действуют фельдшерско-акушерский пункт или поликлиника, школа, клуб и другие социальные объекты, то вопросы их деятельности находятся в сфере совместных интересов всех поселений, которые на указанных объектах обслуживаются. В то же время наличие необходимой инфраструктуры не является определяющим, поскольку вопросы, отнесенные к ведению муниципального образования, могут быть решены с помощью механизма **муниципального заказа**. В данном случае принципиально важно определить преследуемую цель. Если данное **муниципальное образование** считается перспективным, будет крайне сложно решить задачу формирования и развития его инфраструктуры без заинтересованного участия органов местного самоуправления.[14]

Сочетание имеющейся инфраструктуры и перспектив ее развития, а также другие указанные выше факторы должны учитываться при определении оптимальной территории муниципального образования. Эти факторы важны и для организации муниципального управления.

9.5. Критерии систематизации муниципальных образований

Для проведения систематизации, выделения групп муниципальных образований и их

характеристики необходимо сформировать критериальную основу, позволяющую четко обозначить контуры отдельных групп.

К критериям систематизации относят:[15] **правовой статус**, численность населения, форму расселения, форму организации хозяйственной жизни, единство инфраструктуры **муниципального хозяйства** и другие параметры.

Правовой статус муниципального образования. Применение данного критерия для систематизации муниципальных образований целиком определяется системой законодательства, существующего в данном государстве. Современное законодательство Российской Федерации предусматривает равенство прав муниципальных образований вне зависимости от их вида и специфики.

Особенности тех или иных муниципальных образований связаны либо с законодательством субъектов Российской Федерации, которые имеют право передавать на места отдельные государственные **полномочия**, либо с тем, что само население муниципального образования накладывает дополнительные обязанности на **органы местного самоуправления**. В первом случае возникающие особенности касаются, как правило, всего субъекта Федерации, во втором случае возникновение особенностей — следствие иных факторов, и поэтому следует проводить систематизацию по причинам, а не по следствиям. Причем более важным представляется учет различий в объеме **предметов ведения**, которые определены для муниципальных образований, ведь, кроме правового закрепления, требуются возможности для осуществления соответствующей деятельности.

Классификация муниципальных образований по правовому статусу в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предполагает выделение следующих муниципальных образований: **городские поселения**, **сельские поселения**, **муниципальные районы**, **городские округа**. Наиболее существенные различия имеются между городскими и сельскими поселениями (см. табл. 9.1).

Городом принято называть крупное поселение, население которого занято преимущественно несельскохозяйственным трудом. По данным переписи 2002 г. («Российская газета» от 31 марта 2004 г.), в России было 1098 городов и 1842 поселка городского типа, а всего — 2940 городских населенных пунктов. В ходе реформы местного самоуправления статус городского округа должны получить 532 города (менее половины их общего количества) и статус городского поселения — 2057 городов и поселков. Остальные поселки (в основном пригородные) будут входить в состав городских округов.[16]

Число жителей населенного пункта, необходимое для присвоения ему статуса города, весьма условно и зависит от многих факторов. Обычно в России статус городов получают населенные пункты с числом жителей более 10–12 тыс. человек. Однако имеются города с населением менее 10 тыс. и даже менее 5 тыс. жителей. В то же время есть много поселков городского типа и даже сельских населенных пунктов, в каждом из которых проживает более 10 тыс. человек. К промежуточной форме между сельскими поселениями и городами относятся поселки городского типа (рабочие поселки). Кстати, в США, например, такого понятия нет, и все подобные поселения считаются городами. Поэтому там можно встретить множество городов с числом жителей даже менее 1000 человек.

Многие из поселков городского типа по мере расширения преобразуются в города. Однако наблюдается и обратная тенденция — превращение поселков городского типа и некоторых малых городов в сельские поселения, что позволяет их жителям получать ряд социальных **льгот**. По данным «Российской газеты» (от 11 июня 2003 г.), за период между переписями населения 1989 и 2002 гг. таких поселений оказалось около 300.[17]

Численность населения и территория. Использование данного критерия при

законодательном определении типологии муниципальных образований подразумевает, что в основу проводимой систематизации должны быть положены показатели, характеризующие количество населения и величину территории, на которую распространяются полномочия органов местного самоуправления. Эти показатели легко применимы для небольших по численности и территории государств, где население размещено достаточно равномерно. Впрочем, если не связывать показатели численности населения и размера территории с полномочиями **муниципальных образований**, то группировку муниципальных образований можно провести для любого государства. Так, например, по численности населения принято выделять города следующих типов: малые (до 50 тыс. человек); средние (50–100 тыс. человек); большие (100–250 тыс. человек); крупные (250 тыс. — 1 млн человек); крупнейшие (свыше 1 млн человек).

В России преобладают малые города (768, или 70% всех городов), но в них проживает только 17% горожан. Средних городов в России 163 (около 15%). Лишь 167 городов имеют население свыше 100 тыс. жителей, в том числе 92 города с населением от 100 до 250 тыс. жителей, 42 — от 250 до 500 тыс. жителей, 20 — от 500 тыс. до 1 млн жителей, и 13 городов — свыше 1 млн жителей.[18]

Формы организации хозяйственной жизни на территории муниципального образования. Данный критерий выступает как комплексный показатель, поскольку в нем отражаются все стороны жизни муниципального образования. Так, экономическая организация обязательно имеет территориальные границы экономических интересов населения и хозяйственных структур. От нее напрямую зависят демографическая ситуация и профессиональная ориентация населения. И, наконец, немаловажно то, что создание оптимальных условий для деятельности хозяйственных структур — одна из главных задач местной власти, поскольку благополучие этих структур обеспечивает благополучие **бюджета**.[19]

Хозяйственная жизнь на территории муниципального образования определяет также и многие аспекты его **правового статуса**, его роль и участие в планировании развития данной территории. Экономическая организация в значительной степени обусловливает характер и специфику решения социальных вопросов. Таким образом, именно система организации экономической жизни является наиболее комплексным основанием для проведения систематизации муниципальных образований с целью определения объема **полномочий местного самоуправления**, хотя, безусловно, этот критерий должен рассматриваться совместно с прочими.

*Единство **инфраструктуры** муниципального хозяйства.* На протяжении многих десятилетий в Российской Федерации происходило постоянное укрупнение и стягивание объектов инженерной, социальной и другой инфраструктуры в центры районов. В результате сложилась ситуация, когда органы власти на местах не всегда имеют возможность организовать деятельность по своим **предметам ведения**. В большей степени это свойственно сельской местности, однако есть примеры, когда инфраструктура одного города полностью зависима от другого (например, города Мытищи и Королев в Московской области и др.). Это привело к необходимости выделения и рассмотрения в упомянутом Федеральном законе от 2003 г. муниципальных образований двух уровней — **муниципалитетов** и округов.

9.6. Основные типы муниципальных образований в Российской Федерации

Как считают некоторые авторы, на внутреннюю хозяйственную жизнь **основных типов муниципальных образований** влияли *территориальный и отраслевой факторы*. Причем территориальный фактор обусловливался хозяйственной спецификой. Так,

сельскохозяйственное производство, связанное с землей, тяготеет к территориальному принципу организации хозяйственной жизни и к дисперсному расселению населения, в то же время специфика промышленного производства, его концентрация на небольших территориях приводят к возникновению компактных поселений. Поэтому при первом приближении все муниципальные образования можно разделить на три большие группы:[20]

1) поселенческие **муниципальные образования** (города, поселки, сельские населенные пункты), — как правило, к этой группе тяготеют те муниципальные образования, в которых имеется хотя бы минимальная собственная инфраструктура, обеспечивающая завершенность **производственных циклов**;

2) территориально-поселенческие муниципальные образования (сельские районы, округа и др.) — они состоят из нескольких поселений, объединенных общим хозяйственным интересом, общей инфраструктурой производственной деятельности и муниципального хозяйства;

3) территориальные муниципальные образования — характерны для районов Крайнего Севера, где специфика основного вида хозяйственной деятельности и кочевого образа жизни исключает поселения. Эта же схема применима для муниципальных образований в сельской местности с хуторским способом ведения хозяйства. Для Российской Федерации, как и для большинства стран, данный тип — скорее исключение, чем правило.

Если ввести *критерий отраслевого характера*, то можно разделить муниципальные образования на две крупные группы:[21]

1) многофункциональные муниципальные образования — те **муниципалитеты**, которые имеют разветвленную сеть **хозяйствующих субъектов**, осуществляющих деятельность в нескольких отраслях производства (типичные примеры подобного муниципального образования — столицы субъектов Российской Федерации и абсолютное большинство крупных и средних городов нашей страны, хотя и в этом случае имеются исключения, например, Череповец, Тольятти, Набережные Челны и др., в которых жизнь города определяется деятельностью одного или двух крупнейших предприятий);

2) монофункциональные муниципальные образования — муниципалитеты, хозяйственная жизнь которых определяется одним-двумя крупными предприятиями либо несколькими предприятиями одной отрасли.

Монофункциональные муниципальные образования имеют ярко выраженную отраслевую специфику, среди них можно выделить следующие группы:

1) производственная группа — города-заводы, возникшие при крупных предприятиях промышленности, энергетики, транспорта и иных производствах; большинство из них сформировались в ходе индустриализации, когда город воспринимался, как некий «жилищный цех» при предприятии, а функции организации совместного проживания людей (городской жизни) были возложены на администрацию предприятия, а не на местную власть;

2) бюджетная группа — населенные пункты, основная часть населения которых работает в бюджетных организациях: «наукограды», военные городки и **закрытые административно-территориальные образования**, приграничные города, гарнизоны, города — центры сельских муниципальных образований. Жизнь этих городов напрямую зависит от органов государственной власти и состояния федерального и региональных **бюджетов**.

Принадлежность муниципального образования к одной из типологических групп позволяет определить особенности как внутренней организации управления, так и форм организации деятельности власти.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает кардинальное

изменение типологии муниципальных образований. Все они (за исключением городов федерального значения) разделяются на три типа: поселение (городское или сельское), муниципальный район, городской округ. При этом важно различать понятия «поселение» и «населенный пункт». Поселение (самоуправляемая территория) может состоять и из одного, и из нескольких населенных пунктов.

Поселение — это сельский, городской населенный пункт или несколько населенных пунктов, объединенных общей территорией.

В состав территории **городского поселения** могут входить один город или один поселок, а также территории, предназначенные для развития его инфраструктуры в соответствии с генеральным планом. На этих территориях могут находиться поселки и сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями.

В состав территории **сельского поселения** могут входить, как правило, один сельский населенный пункт с численностью населения более 1000 человек (более 3000 человек — для территорий с высокой плотностью населения) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (менее 3000 человек — для территорий с высокой плотностью населения). В труднодоступных и удаленных районах законами субъектов Российской Федерации могут создаваться сельские поселения с численностью населения менее 1000 человек, а в особых случаях — даже менее 100 человек. Границы сельского поселения, состоящего из нескольких населенных пунктов, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности административного центра поселения в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в состав поселения (кроме малонаселенных и труднодоступных территорий). Под пешеходной доступностью в течение рабочего дня понимается, что за указанный срок человек может дойти пешком от места проживания до административного центра и вернуться обратно.

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

В указанном Федеральном законе от 2003 г. вводится новое понятие — «межселенная территория». *Межселенная территория* — это территория, не входящая в границы поселений. Здесь могут располагаться удаленные один от другого населенные пункты с числом жителей менее 1000 человек в каждом. На межселенной территории все функции органов местного самоуправления исполняются муниципальным районом. Таким образом, в состав территории одного муниципального района в малонаселенном субъекте (или части субъекта) Российской Федерации могут входить несколько поселений и межселенные территории.

Городской округ — это городское поселение, не входящее в состав муниципального района, хотя и расположенное в его границах. Населенный пункт, имеющий статус городского округа, может быть административным центром муниципального района. Наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации.

Каждый тип **муниципального образования**, согласно упомянутому Федеральному закону от 2003 г., наделяется своим перечнем **вопросов местного значения**. При этом

городской округ решает вопросы местного значения как поселения, так и муниципального района.

В свете рассмотренной выше типологизации муниципальных образований можно сказать, что Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не дает содержательного определения термина «муниципальное образование», а только указывает, что муниципальное образование — это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения.

На основе обобщения официальной и неофициальных точек зрения можно построить следующую схему типологии муниципальных образований (рис. 9.2).

Рис. 9.2. Типы муниципальных образований

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.

[2] Система государственного и муниципального управления: учебник / под общ. ред. Г. В. Атаманчука. М.: Изд-во РАГС, 2005.
[3] Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.
[4] Система государственного и муниципального управления: учебник / под общ. ред. Г. В. Атаманчука. М.: Изд-во РАГС, 2005.
[5] *Филиппов Ю. В.*, *Авдеева Т. Т.* Основы местного развития: учебник. М.: Дело, 2000.
[6] Система государственного и муниципального управления: учебник / под общ. ред. Г. В. Атаманчука. М.: Изд-во РАГС, 2005.
[7] *Филиппов Ю. В.*, *Авдеева Т. Т.* Основы местного развития: учебник. М.: Дело, 2000.
[8] Система государственного и муниципального управления: учебник / под общ. ред. Г. В. Атаманчука. М.: Изд-во РАГС, 2005.
[9] Там же.
[10] Там же.
[11] Там же.
[12] Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.
[13] Там же.
[14] *Воронин А. Г.*, *Лапин В. А.*, *Широков А. Н.* Основы управления муниципальным хозяйством: учебное пособие. М.: Дело, 1998.
[15] *Воронин А. Г.*, *Лапин В. А.*, *Широков А. Н.* Основы управления муниципальным хозяйством: учебное пособие. М.: Дело, 1998.
Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.
[16] Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.
[17] Там же.
[18] Там же.
[19] *Воронин А. Г.*, *Лапин В. А.*, *Широков А. Н.* Основы управления муниципальным хозяйством: учебное пособие. М.: Дело, 1998.
[20] Там же.
[21] Там же.

Глава 10. Муниципальная территория

10.1. Проблемы установления оптимальной территории муниципального образования

Рациональное управление муниципальным хозяйством невозможно без обоснованного установления территории, на которой оно находится, поскольку совпадение «экономически обоснованных» границ с границами **муниципального образования** — одно из важнейших условий эффективного хозяйствования.

Вопрос о территории муниципальных образований был одним из наиболее сложных — как при определении института местного самоуправления в процессе работы над Конституцией Российской Федерации, так и в ходе составления Федеральных законов от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»,[1] что обусловлено, прежде всего, отсутствием устойчивой традиции в этой области.

Наиболее стабильной в историческом плане представляется ситуация с **городскими поселениями**. На протяжении практически всей дореволюционной эпохи они являлись территориями, на которых организовывалась власть в различных ее исторических формах. Безусловно, эта стабильность связана в первую очередь с особенностями формирования

городских поселений, поскольку город как территория развивался изначально на основе совместного ведения хозяйства и возникающих на этой основе совместных интересов горожан. Именно по этой причине право городов на самостоятельное управление вряд ли вызывает сомнение у политиков и ученых.[2]

Более подвижны в смысле территориальной организации сельские формы управления. В период господства натурального хозяйства основным критерием определения территории управления была ее самодостаточность (возможность «кормления» верховной и региональной власти), поэтому изменение хозяйственного уклада всегда влекло за собой изменение системы **административно-территориального устройства**. Города же, выступая центрами ремесла и торговли, являлись началом, объединяющим территории.

В XIX в. с развитием товарности сельского хозяйства эта позиция постепенно заменялась пониманием территории управления как территории, требующей властного регулирования отношений между людьми. Уже в Манифесте 1861 г. сельское общество определяется как одно или несколько поселений, связанных общим хозяйственным интересом. По этим же принципам происходило выделение и иных **административно-территориальных единиц**. В 1901 г. была создана специальная комиссия, призванная разработать новое губернское устройство России, основывающееся на изучении системы складывающихся хозяйственных комплексов.

В советское время хозяйственный уклад, базирующийся на государственной собственности, привел к тому, что в основу деления закладывались различные внеэкономические факторы. И лишь в 1960–1980-х гг. с новой остротой встал вопрос об оптимальных территориях управления. Однако и в этот период разработка концепций экономических районов велась лишь на макроуровне и учитывала в основном отношения между предприятиями в рамках единого народно-хозяйственного комплекса.

Появление в начале 1990-х гг. мелких собственников и малого предпринимательства, разгосударствление собственности привели к возникновению проблемы регулирования отношений на самом нижнем уровне власти — на уровне **местного самоуправления**. В Законе РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» предусматривалась передача местным органам власти отдельных прав и полномочий в регулировании местной жизни, однако не затрагивалась сложившаяся система административно-территориального устройства, устанавливавшая прямую связь между административными границами и территорией, подведомственной органам власти.

Конституция Российской Федерации, одноименные Федеральные законы от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изменили подход к формированию **территориальных основ местного самоуправления**. Понятие территории муниципального образования трактовалось теперь с позиции многообразия видов территориальной организации местного самоуправления. В этих документах предусматривается более широкое участие населения, органов государственной власти субъектов Федерации и самих органов местного самоуправления при определении оптимальной территории местного самоуправления.[3]

Подобный подход не является чем-то исключительно новым в мировой практике. Так, в 1950-1960-х гг. по этому пути шла реформа местного самоуправления в Японии. Государство разрешило добровольное объединение муниципалитетов и стимулировало это с помощью экономических рычагов. В результате создавался гибкий механизм взаимосвязи экономических реформ и административных преобразований, осуществляемых в стране. В конце 1960-х гг. после стабилизации экономической ситуации сложившиеся границы муниципалитетов (соответствующие границам экономических интересов) были закреплены законом.[4]

Для России с ее громадной территорией, существенными различиями регионов в экономическом, природном потенциалах и особенностях расселения данный подход тем более интересен.

В большинстве зарубежных стран, особенно крупных, используются двух- или даже трехуровневые модели территориальной организации местного самоуправления с четким законодательным разграничением **функций**, **полномочий** и источников доходов каждого уровня. Так, в Великобритании и Индии крупные (муниципальные корпорации) и более мелкие (**муниципалитеты**) поселения и населенные территории отличаются друг от друга объемами полномочий и структурой органов местного управления. В США города (муниципалитеты) располагаются на территориях округов (графств), причем четко известно, какие услуги жителям оказывает город и какие — округ. Соответственно житель города платит определенные законом местные налоги и в бюджет города, и в бюджет округа.[5]

В разных субъектах Российской Федерации к концу 1990-х гг. сложились различные модели территориальной организации местного самоуправления.

1. Территориальная, или районная, модель. Административный район с расположенными на его территории городами районного значения, поселками, волостями, сельсоветами и сельскими поселениями составляет единое муниципальное образование. В городах районного значения, поселках, волостях и сельсоветах на территории района создаются территориальные администрации, подчиненные администрации района. При данной модели число **муниципальных образований** в одном субъекте Российской Федерации измеряется десятками. Эта модель проще других в управлении и принята в большинстве субъектов Федерации. Однако она оставляет низовые территориальные единицы (в том числе города районного значения и крупные поселки) без **муниципальной собственности**, **бюджета** и **выборных органов местного самоуправления**.

2. Поселенческая, или волостная, модель. Муниципальными образованиями являются все города, волости (сельсоветы) и поселки. В сельских административных районах были созданы местные органы государственной власти, поэтому главная особенность данной модели — наличие в субъекте Российской Федерации не одного, а двух уровней государственной власти: центральной и районной. Число муниципальных образований в одном субъекте Федерации измеряется сотнями.

3. Двухуровневая модель. Муниципальными образованиями являются и административные районы, и поселения внутри районов с разграничением между ними полномочий, **собственности** и источников доходов.

Тенденцией начала 2000-х гг. стало укрупнение муниципальных образований в субъектах Российской Федерации и переход от поселенческой к районной модели. Так, в период с 2002 по 2004 гг. общая численность муниципальных образований в России сократилась с 13,5 до 11,5 тыс.[6]

В нашей стране в настоящее время идет определение оптимальной территории муниципальных образований. В большинстве субъектов Российской Федерации образованы первичные территории муниципальных образований, хотя вряд ли можно признать, что они всегда оптимальны для данного региона.

10.2. Принципы и критерии определения оптимальной территории муниципального образования

Как отмечают авторы учебника «Система муниципального управления», при установлении размеров территории каждого конкретного **муниципального образования** необходимо учитывать две противоположные тенденции.[7]

1. Приближение местной власти к населению и, как следствие, уменьшение размера территории муниципального образования. Определяющим фактором является наличие

местного сообщества, в интересах которого и осуществляется местное самоуправление. Интересы местного сообщества диктуют следующие *принципы территориальной организации местного самоуправления*:

- принцип эффективности самоорганизации, основанный на осознании населением общих интересов и участии в их реализации (эффект самоорганизации снижается с увеличением размеров территории и удалением местной власти от населения);
- принцип подконтрольности органов и **должностных лиц местного самоуправления** населению, требующий максимально возможной ограниченности территории, что позволяет населению оперативно реагировать на действия местной власти;
- принцип транспортной (пешеходной) доступности органов местного самоуправления для граждан в течение рабочего дня (может не применяться на территориях с низкой плотностью).

2. Противоположная тенденция — укрупнение самоуправляемых единиц, обеспечивающее на территории муниципального образования необходимый экономический **потенциал**, развитую инженерную и социальную **инфраструктуры**.

Другие авторы в дополнение к указанным выше принципам, определяющим тенденции изменения размеров территории муниципального образования, считают, что при установлении оптимальной территории должны быть соблюдены следующие принципы:[8]

- принцип баланса субъекта и объекта управления — прежде чем определять территорию, необходимо четко представлять цели существования на ней органов власти и перспективы ее развития, полномочия местного самоуправления и возможности их осуществления в рамках предполагаемых границ;
- принцип минимизации уровня исполнения полномочий — полномочия по определенным предметам ведения должны исполняться на максимально близком к населению уровне власти, на котором можно обеспечить относительную замкнутость цикла оказания **услуги**, т. е. с максимальной эффективностью;
- принцип учета целей и **предметов ведения**, которые выделены для органов местного самоуправления в данном субъекте Российской Федерации. Именно в этом принципе реализуется тот потенциал, который имеется у органов местного самоуправления благодаря знанию местных условий и подконтрольности населению.

Исследователь Е. С. Шугрина выделяет ряд *критериев определения территории муниципального образования*,[9] которые получают иную интерпретацию в связи с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

1. **Местное самоуправление** является территориальным, т. е. осуществляется на определенных территориях, отграниченных друг от друга. Субъекты Российской Федерации по-разному решают вопрос о том, на каких территориях осуществляется местное самоуправление.

2. Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации, согласно пункту 1 статьи 10 «Территории муниципальных образований» Федерального закона № 131-ФЗ. Отсюда следует, что все субъекты Федерации обязаны обеспечить населению соответствующих территориальных единиц реализацию права на местное самоуправление.

3. Территория муниципального образования является целостной, т. е. все муниципальное образование должно иметь непрерывную границу. **Юрисдикция** органов местного самоуправления распространяется в равной мере на все земли в границах муниципального образования независимо от их целевого назначения и разных **форм собственности** на них.

4. Муниципальное образование определяется как населенная территория. Отсюда следует, что квалифицирующий признак муниципального образования — наличие населения. Численность населения оказывается очень важным фактором, в зависимости от нее происходит, например, деление городов на мелкие, средние, крупные и т. п.

5. Территория муниципального образования должна быть такой, чтобы проживающее в ее границах население было объединено общими интересами в тех вопросах, решение которых отнесено к ведению местного самоуправления.

6. В статьях 130–132 Конституции Российской Федерации закрепляется, что местное самоуправление может осуществляться в различных формах, но муниципальное образование должно обладать такими признаками, как **муниципальная собственность**, **местный бюджет**, **выборные органы местного самоуправления**.

7. На территории **муниципального образования** желательно наличие необходимой для решения местных вопросов социальной и коммунальной инфраструктуры.

8. При определении территории муниципального образования целесообразно учитывать принципы территориальной и временной доступности оказываемых услуг. Очевидно, что, чем лучше транспортное сообщение, тем больше может быть территория муниципального образования.

9. При установлении территории муниципального образования нельзя не учитывать традиционный способ хозяйствования населения (например, скотоводство) и связанный с ним образ жизни (кочевое или хуторское хозяйствование). Действующее федеральное и региональное законодательство закрепляет обязательность учета национальных, исторических и иных особенностей и традиций соответствующей территории.

10. Единый для всех оптимальный размер территории муниципального образования установить невозможно.

В итоге можно сделать следующие выводы:

1) территория муниципального образования должна определяться на основе изучения и учета интересов проживающего на ней населения;

2) наличие интересов совместного проживания и хозяйствования — основной фактор, определяющий единство территориального управления;

3) наиболее эффективно исполнение **полномочий** на минимально возможном уровне власти, где может быть достигнута относительная замкнутость хозяйственного цикла предоставляемых населению социальных услуг.

Действие указанных выше факторов предопределяет целесообразность существования муниципальных образований разных типов, решающих разные вопросы местного значения. Однако Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ не создавал необходимых для этого предпосылок. Миллионный город и сельсовет с численностью населения 2000–3000 человек имели одинаковый объем функций и полномочий, хотя возможности этих муниципальных образований существенно разнятся. Этот недостаток должен устранить Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

10.3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ — о территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации

Одна из центральных глав Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» — глава 2 — посвящена территориальной организации местного самоуправления.[10]

В первую очередь законом перечисляются требования, в соответствии с которыми должны устанавливаться и изменяться границы муниципальных образований:

- размеры территории поселения устанавливаются с учетом численности проживающего здесь населения;
- территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями; исключение составляют территории с низкой плотностью населения;
- территории всех поселений, за исключением городских округов, а также межселенные территории, возникающие в районах с низкой **плотностью населения**, входят в состав муниципальных районов;
- территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним **земли общего пользования**, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, **рекреационные земли**, земли для развития поселения;
- те или иные земли принадлежат к территории поселения независимо от форм собственности и целевого назначения этих земель;
- в границах **городского поселения** могут находиться один город или один поселок с прилегающей территорией, а также сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями;
- в границах **сельского поселения** могут находиться один сельский населенный пункт и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов; если в состав поселения входят два и более населенных пункта, то его границы устанавливаются с учетом пешеходной доступности административного центра данного поселения в течение рабочего дня для жителей указанных населенных пунктов;
- границы **муниципального района** устанавливаются с учетом транспортной доступности его административного центра в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в состав этого муниципального района.

В соответствии с законами субъектов Российской Федерации при установлении границ муниципальных районов указанные требования могут не применяться для территорий с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях.

Существует и ряд ограничений при определении границ территорий:

- границы поселения не могут пересекаться границами населенного пункта;
- территория поселения не может находиться внутри территории другого поселения;
- территория городского округа не должна входить в состав территории муниципального района;
- границы муниципального района устанавливаются таким образом, чтобы органы местного самоуправления имели возможность решать вопросы местного значения межпоселенческого характера, а также осуществлять на всей территории муниципального района отдельные государственные полномочия, переданные указанным органам в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;
- границы муниципального района не могут пересекаться границами поселения.

В Федеральном законе № 131-ФЗ определено, что территориями с низкой плотностью населения считаются такие территории **субъектов Российской Федерации**, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, где **плотность населения** сельских поселений более чем в 3 раза ниже средней плотности населения сельских поселений в Российской Федерации. К территориям с высокой плотностью населения относятся территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, где плотность населения сельских поселений более чем в 3 раза выше средней плотности населения сельских поселений в Российской Федерации. Перечни субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, территории которых относятся к территориям с низкой или — соответственно — с высокой плотностью населения, утверждаются Правительством

Российской Федерации, в том числе по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и могут изменяться не чаще одного раза в пять лет.

Какие городские поселения наделены по закону статусом **городского округа**?

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, обязательное условие для принятия решения о наделении городского поселения статусом городского округа — это наличие сложившейся социальной, транспортной и иной **инфраструктуры**, необходимой для того, чтобы:

- **органы местного самоуправления** данного городского поселения могли самостоятельно решать **вопросы местного значения** (в масштабах городского округа) и осуществлять отдельные государственные полномочия, переданные указанным органам в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;
- органы местного самоуправления муниципального района (муниципальных районов), прилегающего (прилегающих) к данному городскому поселению, могли самостоятельно решать вопросы местного значения (в масштабах муниципального района) и осуществлять отдельные государственные полномочия, переданные указанным органам в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В статье 12 Федерального закона № 131-ФЗ закреплен следующий порядок изменения границ муниципальных образований.

1. Изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральных органов государственной власти и в соответствии с настоящим Федеральным законом. Инициатива населения по изменению границ муниципального образования реализуется в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации, — путем выдвижения инициативы по проведению **местного референдума**. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти по изменению границ муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

2. Изменение границ муниципальных районов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов, осуществляется с согласия населения данных поселений и (или) населенных пунктов, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона, либо на **сходах граждан** с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов.

3. Изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, осуществляется с согласия населения данных населенных пунктов, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона, либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих поселений.

4. Изменение границ муниципальных районов и поселений, не влекущее отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов и поселений.

Необходимо подчеркнуть, что уменьшение численности населения сельских населенных пунктов менее чем на 50% относительно минимальной численности населения не является достаточным основанием для инициирования органами местного самоуправления, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральными органами государственной власти процедуры изменения границ поселений.

Итак, в соответствии с новым законом **местное самоуправление** будет осуществляться на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также межселенные территории, возникающие в районах с низкой плотностью населения, входят в состав муниципальных районов. Таким образом, в качестве принципа территориальной организации местного самоуправления Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет двухуровневую модель, включающую в себя два типа **муниципальных образований**: **муниципальное поселение** и **муниципальный район**. На их базе создается третий тип муниципальных образований — **городской округ**, сочетающий в себе признаки как поселения, так и муниципального района.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» позволяет снять ряд накопившихся проблем, связанных с территориальной организацией местного самоуправления. Значительно упрощается механизм разграничения территорий по уровням муниципальных образований. Органы местной власти становятся существенно ближе к населению и получают объем **полномочий**, который, по мнению законодателя, будет посильным для реализации на каждом уровне территориальной иерархии. Однако уже при первом анализе положений нового Федерального закона нельзя не видеть и другую сторону этого процесса — существенное увеличение общего числа не только муниципальных образований, но и муниципальных представительных органов, глав муниципальных образований и работников местных администраций. Между тем существенного увеличения **финансовых ресурсов** местного самоуправления пока не предвидится.[11]

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] Закон Российской Федерации от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35.

Закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября.

[2] *Воронин А. Г.*, *Лапин В. А.*, *Широков А. Н.* Основы управления муниципальным хозяйством: учебное пособие. М.: Дело, 1998.

[3] Там же.

[4] Там же.

[5] Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.

[6] Там же.

[7] Там же.

[8] *Воронин А. Г.*, *Лапин В. А.*, *Широков А. Н.* Основы управления муниципальным хозяйством: учебное пособие. М.: Дело, 1998.

[9] *Шугрина Е. С.* Муниципальное право: учебник. М.: Дело, 1999.

[10] Закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября.

[11] Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.

Раздел IV. ПОЛНОМОЧИЯ, ПРАВА И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Перед изучением данного раздела внимательно прослушайте введение к разделу. Затем изучите последовательно материалы глав раздела, обращаясь по мере необходимости к объектам «Видеоматериалы», «Глоссарий», «Персоналии». После изучения каждой главы рекомендуется выполнить тренировочные задания.

Особое внимание при изучении раздела обратите на содержание видеолекции «Ответственность органов местного самоуправления». После изучения всех глав прослушайте основные выводы по разделу. Затем проверьте свои знания по разделу, выполнив контрольные задания. Ответьте на вопросы для самоконтроля, приведенные ниже.

Вопросы для самоконтроля

1. Каковы основные принципы формирования взаимоотношений государственной и муниципальной власти?
2. Какие функции местное самоуправление выполняет в современном обществе?
3. Дайте определения понятий «предметы ведения», «полномочия», «компетенция», «вопросы местного значения».
4. Назовите основные предметы ведения местного самоуправления, принятые во всем мире.
5. Как в Европейской хартии о местном самоуправлении излагаются принципы определения сферы компетенции местного самоуправления?
6. В чем состоит принцип субсидиарности?
7. Какой термин используется в российском законодательстве для характеристики предметов ведения местного самоуправления?
8. По какому принципу в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» разграничены предметы ведения между поселениями, муниципальными районами и городскими округами?
9. Целесообразна ли и почему передача органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий?
10. Перечислите основные права, которыми должно обладать местное самоуправление для реализации возложенных на него обязанностей.
11. Какие принципы установления компетенции местного самоуправления провозглашены в Европейской хартии о местном самоуправлении?
12. Где определен круг субъектов, перед которыми несут ответственность органы и должностные лица местного самоуправления в Российской Федерации, а также основные формы этой ответственности?
13. Какой порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями установлен Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»?

Далее выполните практические задания из **практикума по разделу 4**.

Глава 11. Взаимоотношения государственной и муниципальной власти, разграничение полномочий

11.1. Государственная и муниципальная власть как уровни управления государством

Управление государством как сложная социально-экономическая система не может существовать без **децентрализации** управленческих функций, т. е. распределения их по уровням управления. За каждым уровнем закрепляются свой круг решаемых вопросов и полномочия для их выполнения, выделяются необходимые для этого **материальные**, **финансовые** и другие ресурсы, устанавливается ответственность за принимаемые решения. При этом нижний уровень управления может либо действовать по заданному сверху алгоритму, либо обладать определенной свободой, самостоятельностью в решении закрепленных за ним задач и наделяться необходимыми для этого властными полномочиями. В последнем случае имеет место деконцентрация власти, появляются элементы самоуправления.

Государство как особо сложная социально-экономическая система всегда имеет несколько уровней управления и соответственно несколько уровней публичной власти. При этом соотношение между элементами управления и самоуправления в разных государствах и в разные периоды времени может быть различным.

Местное самоуправление — это главный враг тирании; когда государство начинает склоняться к тирании, то начинает бороться именно с местным самоуправлением.[1]

В тоталитарном государстве подбор руководителей всех уровней (даже при наличии формальной выборности, как это было в СССР), наделение их полномочиями и распределение ресурсов осуществляется сверху вниз, а ответственность — снизу вверх. Местная власть в этом случае представляет собой лишь нижний уровень государственной власти (местное государственное управление). В демократическом же обществе источником власти признается народ, устанавливается **ответственность** органов власти перед народом и **контроль** общества над властью, власть является выборной, причем на альтернативной основе, разграничение полномочий и ресурсов по уровням власти регулируется законами, а местная власть функционирует на основе принципов самоуправления.[2]

Эффективность деятельности местного самоуправления в значительной мере определяется политикой государства по отношению к нему, системой взаимоотношений между органами государственной власти и **органами местного самоуправления**. В нашей стране государство определяет общие направления своей политики по отношению к местному самоуправлению, обязательные как для федеральных органов, так и для субъектов Федерации.[3]

Каждое государство заинтересовано в таких способах формирования и деятельности местной власти, которые отвечали бы его политике и поддерживались населением. Именно местное самоуправление призвано обеспечить достижение этих целей. В России накоплен большой опыт в данной сфере. Начиная с XVII в. создаются и действуют различные местные органы и представители центра на местах, но лишь с середины XIX в. формируются звенья местного самоуправления на основе представительства различных слоев населения и самостоятельности в ведении местных дел.

Как отмечалось выше, в Советском государстве с первых лет его существования создается единая система Советов — сверху донизу. Ее низовые звенья выполняли функции местных органов государственной власти и местных органов государственного управления.

Такое построение способствовало быстроте и согласованности действий всех звеньев, но существенно ограничивало самостоятельность местных органов. На протяжении несколько десятилетий неизменным оставался лозунг о «повышении роли Советов», что отражало их устойчивую зависимость от центра и партийных органов. И все же идеи местного самоуправления не были полностью чужды **доктрине** и практике тех лет. Эти идеи высказывались и обосновывались в ряде научных трудов. Рождались и даже широко распространялись на местах интересные формы самоуправления.

Тем не менее официальное и публичное признание местного самоуправления как института народовластия, независимого от государственной власти и отражающего процесс демократизации в **гражданском обществе**, произошло совсем недавно. Постановлением Верховного Совета СССР от 9 апреля 1990 г. № 1418-I был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», за ним последовал Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»; наконец, в 1993 г. принципиальные положения о местном самоуправлении были закреплены в Конституции Российской Федерации.

Согласно Основному закону нашей страны, местное самоуправление призвано обеспечить самостоятельное решение населением **вопросов местного значения**, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. При этом предполагается невмешательство государства: властные структуры не вправе давать указания и предписания по решению вопросов, входящих в **компетенцию** местного самоуправления, т. е. органы местного самоуправления беспрепятственно реализуют свое функциональное назначение в границах своей территории. Функциональная роль местного самоуправления определяется специфическим содержанием вопросов местного значения, которому оно, собственно, и обязано своим возникновением и существованием. Поэтому вмешательство **органов местного самоуправления** в сферу полномочий государственных органов недопустимо. Вместе с тем не исключается возможность совместного ведения тех или иных вопросов государственными структурами и местным самоуправлением. Такая совместная деятельность должна быть основана на координационных взаимосвязях указанных сторон и разграничении принимаемых ими на себя обязательств.

Конституция Российской Федерации разграничивает предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и **предметы ведения** субъектов Российской Федерации. В статьях 71 и 72 Конституции приведен исчерпывающий перечень, соответственно, предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения. Статья 73 провозглашает, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения субъекты Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

Согласно статье 72 Конституции, установление общих принципов организации местного самоуправления относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Порядок разграничения полномочий по предметам совместного ведения установлен статьей 76 Конституции Российской Федерации и состоит в том, что по этим вопросам издаются федеральные законы, в соответствии с которыми принимаются законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации.

Таким образом, предметы ведения и полномочия местного самоуправления устанавливаются федеральным законом и могут конкретизироваться законами субъектов Российской Федерации.[4]

11.2. Полномочия органов государственной власти в области местного самоуправления

В соответствии с основами конституционного строя государственную власть в краях, областях, городах федерального значения, автономных областях и округах Российской Федерации осуществляют органы представительной (законодательной) и исполнительной власти, избираемые населением на основе **всеобщего прямого равного избирательного права**. Наименование органов и количество депутатов определяются органами государственной власти края, области, города федерального значения, автономных областей и округов. Наименование органов исполнительной власти и их глав устанавливается с учетом исторических и национальных условий и традиций.

Государство, признав **местное самоуправление** законной формой реализации власти народа и установив, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и местное самоуправление самостоятельно решает вопросы местного значения, взяло на себя обязанность обеспечить не только судебную защиту прав местного самоуправления, но и его организационную, финансовую, экономическую самостоятельность. Федеральным законодательством строго разграничиваются **полномочия органов государственной власти** Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления.

В пункте 3 статьи 1 Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (изменялись нормы закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ) указано, что *«органы государственной власти субъекта Российской Федерации содействуют развитию местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации»*. В статье 26.3 указанного Федерального закона к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ, помимо прочего, отнесено:

- предупреждение чрезвычайных ситуаций межмуниципального характера;
- организация и осуществление межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности;
- строительство и содержание автомобильных дорог общего назначения межмуниципального характера;
- организация пригородного и межмуниципального транспортного обслуживания населения.

При этом под межмуниципальными объектами, программами и проектами понимаются объекты, программы, проекты, предназначенные для осуществления полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации на территориях двух и более **муниципальных районов**, **городских округов**.

Полномочия федерального органа государственной власти есть своего рода правообязанность соответствующего государственного органа, которую ему предписано выполнять.

По своим видам полномочия разделяются на нормативно-регулирующие, конкретно-регулирующие, обеспечивающие, контрольные, систематически совершаемые правомерные действия. Выделение подобных разновидностей облегчает федеральным органам осуществление полномочий. Для этого используются разные средства — издание правовых актов, контрольные и иные действия.

Согласно прежнему Федеральному закону от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», к полномочиям органов государственной власти в области местного самоуправления относилось принятие и изменение законов субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении; разграничение **предметов ведения** между муниципальными образованиями при многоуровневой организации местного самоуправления; определение условий и порядка

контроля над осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий субъекта Российской Федерации; установление порядка регистрации **уставов муниципальных образований**; определение порядка установления территорий муниципальных образований и др. Некоторые субъекты Российской Федерации реализовали эти полномочия, хотя и не в полной мере. Однако в большинстве регионов органы государственной власти какое-то время вели себя пассивно, и в нормативной базе местного самоуправления продолжали существовать серьезные пробелы. Это и послужило одной из причин усиления федерального участия в правовом регулировании корневой системы публичной власти. И хотя субъекты Российской Федерации сохранили некоторые свои полномочия, их участие в нормативном решении многих вопросов местного самоуправления теперь не предусмотрено. Таким образом, содержание общих принципов организации местного самоуправления, находящихся, согласно Конституции Российской Федерации, в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, в новом Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выглядит иначе, чем в прежнем: «федеральная» составляющая в большей степени, чем прежде, перевешивает «региональную». Конечно, это не означает, что указанный Закон разрушает уже сделанное в области местного самоуправления и как бы заново выстраивает все отношения в данной области. На федеральный уровень вынесено решение вопросов, многие из которых уже **апробированы** в региональном законодательстве.

Существенными компонентами государственной поддержки местного самоуправления являются:

- методическая помощь, в частности разработка модельных нормативных актов, рекомендаций, методик и технологий;
- развитие государственной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для **органов местного самоуправления**;
- создание условий для формирования и реализации **инвестиционных проектов** и программ социально-экономического развития муниципальных образований, разработка и реализация соответствующих федеральных программ;
- содействие информационному обеспечению местного самоуправления.

Государственная поддержка местного самоуправления на федеральном уровне реализуется через систему федеральных органов, ведающих вопросами местного самоуправления. Такие органы имеются в структуре администрации Президента Российской Федерации, в Правительстве Российской Федерации, в палатах Федерального Собрания Российской Федерации. В системе федеральных органов исполнительной власти вопросы социально-экономического развития муниципальных образований возложены на Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации.[5]

Государственное регулирование и государственную поддержку местного самоуправления нельзя смешивать с вмешательством государства в дела местного самоуправления, хотя разграничить это иногда бывает трудно.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (статья 3) *федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления.* Эти права могут быть ограничены только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты **конституционного строя**, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

11.3. Контроль со стороны государства

над деятельностью органов местного самоуправления

Принципы и границы контроля со стороны государства над деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления определены в статье 8 Европейской хартии о местном самоуправлении. Согласно этим принципам, любой административный контроль должен:

- осуществляться только в формах и случаях, предусмотренных конституцией или законом;
- предназначаться лишь для обеспечения законности конституционных принципов;
- осуществляться таким образом, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости защищаемых интересов.

Общий надзор за соблюдением законодательства органами и должностными лицами местного самоуправления возложен на Прокуратуру Российской Федерации. В случае выявления муниципальных правовых актов, противоречащих закону, соответствующий прокурор обязан принести протест на эти акты принявшему их органу или должностному лицу.

Орган юстиции, на который возложена регистрация устава, контролирует соответствие устава муниципального образования законодательству.

Уполномоченные органы государственной власти осуществляют контроль над исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Специальные федеральные службы государственного надзора, охватывающие широкий круг вопросов, осуществляют контроль деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления в отдельных сферах муниципальной деятельности. В частности, в рамках проводимой в стране административной реформы создаются федеральные службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, по труду и занятости, по надзору в сфере образования и науки, по надзору в сфере экологии и природопользования, по ветеринарному и фитосанитарному надзору, федеральная служба финансово-бюджетного надзора, федеральная служба по тарифам и др.

В рамках своей компетенции надзорные органы вправе:

- направлять органам и должностным лицам местного самоуправления рекомендации и методические материалы по решению возложенных на них задач;
- при выявлении нарушений или невыполнении возложенных на органы местного самоуправления задач и обязательств направлять им соответствующие предписания;
- вносить представления в органы прокуратуры в случаях, если органы и должностные лица местного самоуправления в установленные сроки не выполнят рекомендаций органа государственного надзора.

Конституционный Суд Российской Федерации относится к числу федеральных органов государственной власти, чей контроль над соблюдением Конституции распространяется и на сферу местного самоуправления. Согласно статье 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (с изменениями от 15 декабря 2001 г.), конституционный или уставный суд субъекта Российской Федерации может рассматривать вопросы соответствия актов его органов и органов местного самоуправления конституции, уставу субъекта Российской Федерации.

Судебный контроль в отношении органов местного самоуправления необходим для того, чтобы обезопасить граждан и юридических лиц от ошибок и незаконных решений этих органов. Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения и действия

(бездействие) органов и должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суде или **арбитражном суде** в установленном законом порядке.[6]

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] Лекции по экономике города и муниципальному управлению / под ред. А. С. Пузанова. М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. С. 18.

[2] *Бабун Р. В.* Организация местного самоуправления: учебное пособие. СПб.: Питер, 2005. С. 9.

[3] Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006. С. 46.

[4] *Бабун Р. В.* Организация местного самоуправления: учебное пособие. СПб.: Питер, 2005. С. 56.

[5] *Бабун Р. В.* Организация местного самоуправления: учебное пособие. СПб.: Питер, 2005. С. 71.

[6] Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006. С. 74.

Глава 12. Предметы ведения и права муниципальных образований

12.1. Определение объема компетенции муниципальных образований

Прежде чем перейти к вопросу о правах муниципальных образований, рассмотрим источники и основания возникновения этих прав. Очевидно, что права должны обеспечивать полноценное исполнение тех функций и обязанностей, которые возложены на те или иные органы. А значит, сначала необходимо уяснить, что же относится к **компетенции местного самоуправления**. Существует две противоположные точки зрения по вопросу установления границ компетенции местного самоуправления:

1) компетенция местного самоуправления складывается естественным образом в соответствии с тем кругом задач, которые необходимо решать местной власти для обеспечения жизнедеятельности муниципального образования;

2) органы государственной власти наделяют местное самоуправление строго очерченной компетенцией.

Многие сторонники обеих точек зрения считают, что существует некоторый универсальный перечень направлений деятельности, присущих всем органам местного самоуправления во всех странах, и неважно, принят ли определенный круг задач местным самоуправлением на себя добровольно или же эти задачи выполняются органами местного самоуправления по указанию государственной власти. Не углубляясь в изучение аргументации каждой из сторон, можно предположить, что в случае формирования компетенции «снизу» **органы местного самоуправления** могут исключить из нее определенный круг обязанностей, не желая нести ответственность за их выполнение, хотя эти обязанности и могут быть прямо связаны с реализацией коллективных интересов населения. При наделении органов местного самоуправления компетенцией «сверху» важную роль играют особенности **политического режима** в том или ином конкретном государстве. В частности, в тоталитарных государствах, как правило, местные органы власти не имеют достаточной свободы в своей деятельности; распределение обязанностей и прав между государством и местным самоуправлением в федеративных и унитарных государствах также

различается.

Действительно, существует некоторый общий круг задач, решаемых местным самоуправлением вне зависимости от различных факторов, но имеются и вполне определенные различия в сферах деятельности местного самоуправления. Общая тенденция последнего времени такова, что в большинстве развитых стран идут взаимодополняющие процессы **централизации** и **децентрализации**, в результате чего местному самоуправлению, с одной стороны, предоставляются широкие свободы, а с другой — государство возлагает на него и определенный круг обязанностей.

В общем случае *объем компетенции, прав и обязанностей местного самоуправления определяется действующим законодательством, обычным правом (сложившейся традицией) и инициативой органов местного самоуправления.*

Обычно разделение компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления производится на основании следующего простого принципа: органы государственной власти ведают теми делами, которые представляют интересы государства в целом (оборона и безопасность, внутренняя и внешняя политика, экономические отношения, судоустройство, права и свободы человека и гражданина и т. п.), а **местное самоуправление** занимается реализацией общих интересов территориальных коллективов (общее образование, здравоохранение, благоустройство территории, коммунальное хозяйство и др.).

12.2. Роль и функции местного самоуправления

Ориентация на учет местных интересов предопределяет роль и **функции местного самоуправления** в современном обществе. Как известно, политологи разделяют общество на три основных сектора, каждому из которых отведены своя роль и свои функции:

первый сектор — власть (функция власти, политическая функция);

второй сектор — бизнес (хозяйственная функция);

третий сектор — гражданское общество (общественная функция — самоорганизация граждан для решения значимых социальных и иных задач, требующих совместных усилий).

В современном обществе, рассматриваемом с подобной точки зрения, местное самоуправление выполняет все три перечисленные функции:

1) как одна из форм публичной власти, местная власть проводит в жизнь политику государства на местах, принимает обязательные для исполнения решения по вопросам местного значения, обеспечивает охрану общественного порядка, управляет **муниципальной собственностью**, выполняет другие властные функции;

2) как организатор местного хозяйства, местное самоуправление выполняет экономические функции по жизнеобеспечению **местного сообщества**, организует оказание жителям ряда важнейших общественных услуг;

3) как часть **гражданского общества**, местное самоуправление обеспечивает самоорганизацию граждан, их непосредственное участие в решении вопросов местного значения, в управлении местными делами.

Таким набором функций не обладает ни одна другая структура в обществе. Действительно, **государство** выполняет функции власти и частично хозяйственные функции, но самоорганизация граждан — не его дело. Общественные и другие некоммерческие (негосударственные, неправительственные) организации выполняют функцию самоорганизации граждан, многие из этих организаций занимаются хозяйственной деятельностью, но у них нет властных **полномочий**. Только местное самоуправление одновременно выполняет все три **функции**. Оно решает такие задачи, до которых у государства «не доходят руки», привлекает для их решения «невидимые» с государственного уровня местные ресурсы. Оно освобождает органы государственной власти от «мелких» дел

и позволяет им сконцентрироваться на решении **стратегических** проблем.[1]

Органы местного самоуправления играют роль организационной структуры, выступающей от лица субъекта местного самоуправления — населения **муниципального образования** (местного сообщества). Следовательно, указанные органы должны осуществлять *два типа функций,* объективно присущих этому субъекту:

- представлять его интересы (проектная функция);
- реализовывать эти интересы (программная функция).

Представление интересов заключается в их выявлении, агрегировании, артикулировании, разработке проекта развития муниципального образования (отсюда — «проектная функция») и принятии необходимых решений в форме правовых актов, создающих правовую базу для реализации проекта. Реализация интересов обеспечивается путем разработки и исполнения программы деятельности органов местного самоуправления (поэтому — «программная функция»), направленной на осуществление проекта.

Таким образом, *функции местного самоуправления* — основные направления деятельности муниципальных органов и их должностных лиц. Правовым выражением функций являются полномочия, или предметы ведения.

12.3. Предметы ведения местного самоуправления

Предметы ведения характеризуют те сферы и объекты, которые находятся под воздействием только или преимущественно местного самоуправления. *Вопросы местного значения* — круг дел (объектов), решение которых обеспечивает локальную (для данной территории) жизнедеятельность **муниципального образования** и удовлетворение потребностей его жителей. *Полномочия* — право и обязанность местного самоуправления решать вопросы местного значения.

Местное самоуправление располагает полномочиями двоякого рода:

1) закрепленными за ним полномочиями решать вопросы местного значения, причем не все, а строго определенные вопросы (другие могут решаться на смежных территориях, совместно, иными органами);

2) отдельными государственными полномочиями, которые передаются местному самоуправлению органами исполнительной власти. Порядок их передачи регулируется особым образом, установленным в части 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации и в главе 4 (статьи 19, 20) Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Названные полномочия отражают самостоятельность местного самоуправления (в соответствии с частью 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации).

Публичная власть территориального коллектива находит выражение в регулировании его жизнедеятельности и включает в себя вопросы экономики (управление **муниципальной собственностью** и др.), политики (муниципальные выборы), социальных отношений (общественные работы), образования (начальное образование), культуры.

Наиболее подробно и логично сферы, относящиеся к *предметам ведения местного самоуправления*, перечислены (применительно к городскому самоуправлению) Л. А. Велиховым [2]. Кратко их можно сформулировать следующим образом:

1) основное благоустройство — производство энергии для коммунальных нужд, территория и земельное хозяйство, планировка и перепланировка территории, строительство общественных и частных зданий, озеленение, создание и эксплуатация жилищного фонда;

2) благоустройство в узком смысле слова — внутригородские пути сообщения, городской транспорт и связь, уличное движение, освещение, отопление муниципальных зданий;

3) благоустройство в широком смысле слова — водоснабжение, очистка, санитарные мероприятия, медицинская помощь, эпидемиологическая безопасность, похоронные услуги, организация питания, социальная помощь, местная торгово-промышленная, ценовая политика, общественное призрение, юридическая помощь, мировое судейство, пожарная и общественная безопасность, дошкольное воспитание и народное образование, развитие культуры, охрана нравственности. Несмотря на то, что этот перечень вопросов был изложен в 1920-е гг., он остается актуальным и в настоящее время.

Основными **предметами ведения местного самоуправления** во всем мире являются благоустройство местной территории (в широком смысле, как устройство на благо людей), социально-экономическое развитие этой территории и организация предоставления населению различных услуг на местном уровне (муниципальных услуг).

Стоит подчеркнуть, что главная задача местного самоуправления — развивать не экономику в городе, а городскую экономику. Городская экономика — это образование, здравоохранение, охрана общественного порядка, конечно же, коммунальное хозяйство и, по старинной традиции, так называемое призрение слабых (социальное обеспечение бедных). Все эти направления деятельности властей заведомо деполитизированы, все они призваны удовлетворять самые насущные нужды граждан, поэтому и должны осуществляться на самом близком к гражданам уровне.[3]

Согласно Конституции Российской Федерации и Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предметы ведения местного самоуправления включают в себя:

1) **вопросы местного значения**, входящие в компетенцию местного самоуправления;

2) отдельные государственные полномочия, которыми наделяются органы местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации разграничивает предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и предметы ведения субъектов Российской Федерации. В статьях 71 и 72 Конституции приведен исчерпывающий перечень соответственно предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения. Статья 73 провозглашает, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения субъекты Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

Согласно статье 72 Конституции нашей страны, установление общих принципов организации местного самоуправления относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Порядок разграничения полномочий по предметам совместного ведения установлен статьей 76 и состоит в том, что по этим вопросам издаются федеральные законы, в соответствии с которыми принимаются законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Таким образом, предметы ведения и **полномочия местного самоуправления** устанавливаются федеральным законом и могут конкретизироваться законами **субъектов Российской Федерации.**

12.4. Вопросы местного значения

Для характеристики предметов ведения местного самоуправления в российском законодательстве используется термин «вопросы местного значения». Под *вопросами местного значения* следует понимать те или иные проблемы, которые связаны с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципального образования и которые:

1) могут самостоятельно решаться населением и (или) органами местного

самоуправления, не требуют вмешательства органов государственной власти (подобное определение содержится в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ);

2) решаются таким образом, чтобы полученные результаты не выходили за пределы территории данного **муниципального образования**, т. е. не оказывали неблагоприятных воздействий на соседние территории.

В Конституции Российской Федерации определены лишь самые важные вопросы местного значения, такие, как владение, пользование, распоряжение и самостоятельное управление **муниципальной собственностью**, формирование, утверждение и исполнение **местного бюджета**, установление, изменение и отмена **местных налогов и сборов**, осуществление охраны общественного порядка. Эти вопросы являются общими для всех существующих типов муниципальных образований. Какие еще сферы, помимо вышеперечисленных, относятся к вопросам местного значения, в каждом конкретном случае определяет устав муниципального образования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, соответствующими законами субъектов Российской Федерации.

В Федеральном законе № 131-ФЗ вопросы местного значения, составляющие предмет ведения местного самоуправления, разделены по типам муниципальных образований — на вопросы местного значения, решаемые на уровне поселения, муниципального района и городского округа. Все сферы четко разграничены между **поселениями** и **муниципальными районами**, а за **городскими округами** закреплена вся сумма вопросов местного значения поселений и муниципальных районов.

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

В собственности местных органов власти может находиться имущество, причем только то, которое необходимо для выполнения возложенных на них функций. В связи с этим определенные опасения вызывает вопрос о том, насколько успешно власти поселений сумеют управлять объектами жилищно-коммунального хозяйства (в частности, в сфере энерго-, тепло- , водоснабжения). Эти объекты в основном убыточны, требуют значительных расходов на проведение капитального ремонта, тогда как объемы финансовых ресурсов на поселенческом уровне крайне ограничены. Кроме того, могут иметь место технологические особенности организации сетей жилищно-коммунального хозяйства, заключающиеся в том, что на территории соответствующего поселения будет располагаться лишь отдельный участок такой сети. В данных обстоятельствах качество предоставляемых населению услуг жилищно-коммунального хозяйства будет зависеть от способности властей поселений договориться по поводу совместной эксплуатации сетей, привлечения **инвесторов** для их обслуживания и ремонта.

Значительный круг **вопросов местного значения** отнесен к *предметам ведения и поселения, и муниципального района*. Разграничение между ними произведено по следующему принципу: в границах поселения именно поселение отвечает за решение всех вопросов, за исключением межпоселенческих, подлежащих ведению муниципального района. Например, к вопросам местного значения, решаемых на уровне поселения, отнесена

организация транспортного обслуживания населения в границах поселения, а к вопросам, решаемым на уровне муниципального района,— организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах **муниципального района**. К уровню поселения отнесена организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, к уровню муниципального района — организация их утилизации и переработки. К уровню поселения принадлежит организация библиотечного обслуживания проживающего в его границах населения, к уровню муниципального района — организация библиотечного обслуживания поселений (библиотечный коллектор). Местные власти поселения на своем уровне решают вопросы по организации ритуальных услуг и содержание мест захоронения, власти муниципального района — по организации ритуальных услуг и содержанию межпоселенческих мест захоронения и т. д.

Полностью на *уровень муниципального района* вынесены вопросы, решение которых требует наличия развитой **инфраструктуры** и крупных затрат на ее поддержание. К важнейшим из таких вопросов относятся: организация охраны общественного порядка, предоставления дошкольного, начального и среднего общего образования, отдыха детей в каникулярное время, основных видов медицинской помощи, организация и осуществление экологического контроля территории, а также ряд других. При этом в сфере образования **полномочия** по финансовому обеспечению образовательного процесса (заработная плата педагогического персонала, учебные пособия, средства технического обеспечения учебного процесса и т. д.) возложены на органы государственной власти субъектов Российской Федерации, которые обязаны выделять **местным бюджетам** **субвенции** на эти цели в размере, необходимом для реализации основных образовательных программ в соответствии с нормативами, установленными законами субъектов Российской Федерации. Эта мера призвана гарантировать финансирование образовательных услуг во всех муниципальных образованиях России независимо от состояния их доходной базы.

Учитывая различные возможности отдельных поселений (например, сельского поселения, состоящего из нескольких населенных пунктов с общей численностью жителей 1–2 тыс., и городского поселения с населением 30–50 тыс. жителей), закон устанавливает, что **органы местного самоуправления** поселения и муниципального района вправе *заключать между собой соглашения о передаче друг другу части своих полномочий*. Данная норма позволяет экономически слабому и **дотационному** поселению передать часть своих функций муниципальному району (с соответствующим сокращением объема дотаций), а городскому поселению принять на себя ряд функций муниципального района.

В отличие от Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ, в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ установлено, что органы местного самоуправления вправе решать иные вопросы, не отнесенные к их компетенции и компетенции других уровней публичной власти, *только при наличии собственных материальных и финансовых ресурсов.* При этом перечень вопросов местного значения, решаемых на уровне каждого типа **муниципальных образований**, не может быть изменен иначе, как путем внесения изменений и дополнений в федеральный закон. Финансирование решения этих вопросов осуществляется за счет средств **местных бюджетов** и может дополнительно финансироваться из бюджетов других уровней и государственных **внебюджетных фондов**. Федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов.

Таким образом, согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», к предметам ведения местного самоуправления в рамках территории муниципального образования отнесены: принятие и изменение **уставов муниципальных образований**,

контроль над их соблюдением, владение, пользование и распоряжение **муниципальной собственностью**, распоряжение **местными финансами**, формирование, утверждение и исполнение **местного бюджета**, установление **местных налогов и сборов**, решение других финансовых вопросов местного значения. В компетенции местного самоуправления находится организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля над их деятельностью, планировка и застройка территорий муниципальных образований, создание условий для жилищного и социально-культурного строительства, контроль над использованием земель и др. Местные органы власти ведают также комплексом социально-экономических проблем, развитием муниципальных учреждений дошкольного, основного общего образования, муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечением санитарного благополучия населения. Органы же государственной власти устанавливают контроль над соблюдением стандартов медицинской помощи, подготовкой кадров медицинских работников, разрабатывают программы и методики их обучения, организуют научные и прикладные исследования в медицине и санитарно-эпидемиологический контроль. К совместной компетенции органов государственной власти и местного самоуправления относятся также противопожарная безопасность, комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования, социальная поддержка и занятость населения, охрана общественного порядка, охрана окружающей среды на территории муниципального образования. По этим направлениям вносятся уточнения и устанавливаются соответствующие разграничения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления.[4]

Перечень указанных выше **вопросов местного значения**, подлежащих, согласно Федеральному закону № 131-ФЗ, ведению **органов местного самоуправления**, отличается от аналогичного списка, имевшегося в предшествующем Федеральном законе № 154-ФЗ. В частности, из вопросов местного значения исключены: регулирование использования водных объектов, месторождений общераспространенных полезных ископаемых и недр, функции по социальной поддержке населения, вопросы организации и содержания учреждений профессионального образования. При этом закреплены либо конкретизированы прежние функции, в частности: осуществление экологического контроля, утилизация и переработка промышленных отходов, содержание библиотек и т. д.

12.5. Основные права органов местного самоуправления

Установив перечень предметов ведения, можно определить и *права*, которыми должно обладать **местное самоуправление** для реализации возложенных на него обязанностей. Перечислим основные из них, вновь обратившись к упомянутому выше Л. А. Велихову.[5]

1. Право **юридического лица**, дающее возможность заключать договоры и контракты, приобретать и отчуждать имущество, выступать в качестве **истца** и **ответчика** в суде, совершать другие юридически значимые действия.

2. Право распоряжения **муниципальным имуществом** — в частности, установление арендной платы в отношении **муниципальной собственности**, составление перечня неотчуждаемых объектов, создание на основе муниципальной собственности **муниципальных предприятий** и т. д.

3. Право управления муниципальными предприятиями, учреждениями и организациями.

4. Право установления **местных налогов и сборов**, распоряжения муниципальными финансами.

5. Право установления цен на **товары** и **услуги**, производимые муниципальными предприятиями.

6. Право принудительного отчуждения (выкупа) частного имущества, что особенно

важно при планировке и перепланировке города. Речь также может идти о муниципализации общественно значимых предприятий.

7. Право всякого органа власти — право принятия общеобязательных на территории муниципального образования решений (постановлений, распоряжений и других **нормативно-правовых актов**).

Стоит добавить еще три принципиально важных права, без которых вряд ли возможна реализация названных выше прав органов местного самоуправления.

8. Право санкций, т. е. право наложения взысканий за нарушение обязательных правовых актов. За счет этого права должна обеспечиваться обязательность исполнения актов органов местного самоуправления.

9. Право **надзора** за соблюдением правовых актов, которое состоит из ряда более конкретных прав (право беспрепятственного входа уполномоченных лиц местного самоуправления на предприятия, в учреждения, организации; право принудительного исправления допущенных нарушений за счет владельца и пр.).

10. Право принуждения, требующее предоставить местному самоуправлению права содержать муниципальную полицию (милицию), которая при необходимости может подразделяться на полицию общественной безопасности, санитарную, экологическую и т. д.

Совокупность перечисленных выше 10 основных муниципальных прав ввиду их принципиальной важности получила в свое время название *«Великая хартия муниципальных прав»*. Впоследствии они (в соответствующей времени и характеру документа редакции) вошли в **Европейскую хартию о местном самоуправлении** и в настоящее время практически в полном объеме закреплены действующим российским законодательством.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения выделены в отдельную статью, т. е. отделены от перечня этих вопросов. Полномочия являются общими для всех типов муниципальных образований и включают в себя: принятие и изменение **уставов муниципальных образований** и иных муниципальных правовых актов, установление официальных символов муниципальных образований, создание муниципальных предприятий и учреждений, установление тарифов на их услуги (если иное не предусмотрено федеральными законами), формирование и размещение **муниципального заказа**, проведение муниципальных **выборов**, **референдумов**, голосований, принятие планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований и организацию их выполнения, учреждение муниципальных средств массовой информации, привлечение граждан к выполнению на добровольной основе общественных работ в порядке и на условиях, установленных законодательством, осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами и др.

12.6. Компетенция органов местного самоуправления

Компетенция органа местного самоуправления — сложная правовая категория, структура которой складывается из предметов ведения и полномочий.

В Европейской хартии о местном самоуправлении провозглашены следующие принципы установления компетенции местного самоуправления.

1. Основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом. Однако это положение не исключает предоставления **органам местного самоуправления** отдельных конкретных полномочий в соответствии с законом.

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

3. Осуществление государственных полномочий, как правило, должно

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

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

5. Местные органы самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой в приспособлении к местным условиям в ходе реализации полномочий, делегированных центральными или региональными органами.

Полноценное развитие законодательства о местном самоуправлении является залогом развития демократии в нашей стране, создания **правового государства**. В этой связи принципиально важным представляется вопрос об **эффективности** разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти. *Эффективным может быть признано такое разграничение, при котором за каждым уровнем закреплены те предметы ведения, которые данный уровень может решать наилучшим образом.*

Этот принцип европейцы называют субсидиарностью. Согласно **принципу субсидиарности**, все вопросы, которые могут быть решены на нижнем, максимально приближенном к населению уровне управления, должны быть закреплены за этим уровнем. На верхний уровень управления следует передавать только те вопросы, которые не могут быть эффективно решены на нижнем. Органы верхнего уровня управления несут **субсидиарную ответственность** за деятельность органов нижнего уровня и обязаны вмешиваться в их работу, если неудовлетворительная деятельность последних может создать угрозу для благополучия населения.[6]

Местное самоуправление в Российской Федерации функционирует на основе целой *системы нормативно-правовых актов*, разработанных на уровнях — федеральном, субъектов Федерации и местном. На федеральном уровне (Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления» и др.) закрепляются общие принципы правового регулирования местного самоуправления. Указы Президента Российской Федерации, постановления палат Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации также регулируют отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления.

12.7. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий

Особым предметом ведения органов местного самоуправления является осуществление отдельных государственных полномочий. Исходя из принципа субсидиарности, **передача ряда государственных полномочий и функций на местный уровень** считается эффективной, так как позволяет экономить затраты на создание соответствующих территориальных государственных органов и улучшить обслуживание населения.

При распределении полномочий важно найти оптимальное решение вопроса о том, какую функцию следует передавать на данный уровень для исключительного исполнения, а какую функцию реализовывать на основе совместной ответственности различных уровней управления. Для повышения **эффективности** управления необходимо стремиться к тому, чтобы во всех областях отношений между различными уровнями управления, где неизбежна совместная ответственность, определялся участник, координирующий усилия органов власти различного уровня по решению совместной задачи.

Органы государственной власти Российской Федерации или субъекта Федерации

имеют право передавать свои отдельные государственные полномочия органам местного самоуправления всех муниципальных образований, муниципальных образований определенной категории или группы, а также отдельного муниципального образования.

Всякие отдельно взятые *полномочия органа публичной власти состоят из трех компонентов*: нормативно-правового регулирования, финансирования и реального предоставления тех или иных услуг.

При решении **вопросов местного значения** все эти компоненты закреплены за органами местного самоуправления. При решении вопросов государственного значения, переданном на уровень местного самоуправления, органам местного самоуправления должны делегироваться только полномочия по предоставлению услуг. Уровень власти, осуществляющий **нормативно-правовое регулирование** в той или иной сфере, устанавливающий нормативы и стандарты предоставления услуг, а также различные социальные льготы, должен знать, с какими затратами связано обеспечение этих **нормативов**, **стандартов** и **льгот**, и нести ответственность за их финансовое обеспечение. Несоблюдение данного принципа привело к тому, что по состоянию на 2003 г. финансовые обязательства государства только по социальным льготам превышали весь его консолидированный бюджет.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ позволяет кардинально изменить эту ситуацию. Прежде всего, в нем установлено, что *все полномочия органов местного самоуправления, не отнесенные данным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления*.[7] Таким образом, появляется простой и понятный критерий разделения муниципальных и государственных полномочий: все, что отсутствует в перечне вопросов местного значения, относится к государственным полномочиям. Осуществление отдельных государственных полномочий возлагается, как правило, на органы местного самоуправления **муниципальных районов** и **городских округов**.[8]

В указанном законе установлено, что финансовое обеспечение передаваемых государственных полномочий осуществляется только за счет субвенций из соответствующих **бюджетов**. Федеральный закон или закон субъекта Российской Федерации, предусматривающий наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должен содержать следующие положения:

1) вид или наименование **муниципального образования**, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;

2) перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;

3) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема **субвенций**, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;

4) перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в **муниципальную собственность** материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;

5) порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;

6) порядок контроля **органами государственной власти** над тем, как осуществляются отдельные государственные полномочия, переданные **органам местного самоуправления**, и наименования органов, осуществляющих указанный **контроль**;

7) условия и порядок прекращения процесса по осуществлению органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Положения соответствующих федеральных и региональных законов вводятся в действие ежегодно и только в том случае, если в федеральном законе или законе субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год предусмотрены необходимые для этого средства. Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных на эти цели **материальных ресурсов** и финансовых средств.

Принятие данных законодательных норм влечет за собой пересмотр большого количества отраслевых федеральных законов, возлагающих на органы местного самоуправления нефинансируемые государственные полномочия. Указано, что признанное в судебном порядке несоответствие федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, иных федеральных нормативных актов, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ является основанием для отказа от исполнения указанных полномочий. Таким образом, **органы местного самоуправления** получают право в судебном порядке отказываться от исполнения полномочий, не обеспеченных материальными и финансовыми ресурсами.

Органы государственной власти обязаны осуществлять контроль над тем, как органы местного самоуправления исполняют переданные им отдельные государственные полномочия, которыми они наделены, а также над целевым использованием материальных и финансовых средств, переданных для осуществления этих полномочий в соответствии с установленными нормативами и иными требованиями.

В процессе контроля над исполнением делегированных полномочий органы государственной власти имеют право:

- запрашивать у органов и должностных лиц местного самоуправления необходимую информацию о выполнении переданных полномочий и целевом использовании средств;
- производить проверки деятельности органов местного самоуправления;
- назначать уполномоченных представителей для оперативного контроля над выполнением делегированных полномочий и над целевым использованием выделенных ресурсов;
- осуществлять методическую работу и координацию деятельности органов местного самоуправления по вопросам выполнения переданных государственных полномочий.

Расходы **федерального бюджета** и **бюджетов субъектов Российской Федерации** по обеспечению осуществления государственных полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления, учитываются в соответствии с номенклатурой статей бюджетной классификации Российской Федерации.

При утверждении бюджета уполномоченные органы местного самоуправления представляют органам государственной власти обоснование потребностей и расчет финансовых средств, необходимых для осуществления соответствующих государственных полномочий. В случае если расходы на реализацию отдельных государственных полномочий превысили размер переданных в **местный бюджет** финансовых средств, исчисленных исходя из действующих нормативов, органы местного самоуправления имеют право на получение компенсации дополнительных затрат. Для этого **представительный орган местного самоуправления** направляет уполномоченному органу государственной власти обоснование перерасхода финансовых средств и требование о возмещении дополнительных затрат на реализацию отдельных государственных полномочий. В случае отказа от удовлетворения указанного требования спорный вопрос может быть решен в судебном порядке.

Органы местного самоуправления не имеют права использовать материальные и

финансовые средства, переданные им для осуществления государственных полномочий, не по целевому назначению.

Органы местного самоуправления и вышестоящие органы управления могут взаимодействовать не только на основе четкого разделения полномочий. По целому ряду текущих вопросов целесообразно использовать иные, более оперативные формы. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления (без взаимной передачи друг другу полномочий) должно строиться на принципах добровольности, **законности** и повышения **эффективности** управления. Основные формы такого взаимодействия — договоры, соглашения, участие в совместных комиссиях, комитетах, организациях, выполняющих общие задачи.

Если совместная деятельность в определенной сфере требует детального определения прав, обязанностей и ответственности, а также связана с выделением материально-финансовых средств, предпочтительной формой взаимодействия является договор.

Если вопросы взаимодействия не требуют выделения дополнительных материально-финансовых ресурсов, помимо запланированных бюджетных и внебюджетных расходов, целесообразно использовать форму соглашения.

Совместные комиссии, комитеты, рабочие группы создаются как для организации постоянного взаимодействия, так и на определенный срок для решения конкретных вопросов, например для подготовки проектов договоров и соглашений и т. п. Договоры и соглашения подписываются главами исполнительных органов власти, но в ряде случаев, установленных законом, вступают в силу только после утверждения представительными органами власти и после официального опубликования в средствах массовой информации. Договоры и соглашения в обязательном порядке должны определять источники финансирования совместных мероприятий и иных актов взаимодействия государственных и **муниципальных органов власти** и устанавливать обязательства сторон по обеспечению деятельности материально-финансовыми ресурсами.

Заключение соглашений и договоров может использоваться для проведения социально-экономических **экспериментов** в рамках отдельно взятого субъекта Федерации с тем, чтобы удачные экономические модели, инициативы, новшества распространять по всей стране.

Среди перспективных сфер применения договоров и соглашений можно выделить:

- разработку и реализацию долгосрочных программ и планов социально-экономического развития территорий;
- решение таких вопросов, где четкое разделение или передача полномочий невозможны или не состоялись по различным причинам;
- урегулирование и предотвращение региональных конфликтов
- урегулирование взаимоотношений внутри сложносоставных субъектов (краев, областей и входящих в их состав автономных округов);
- налаживание кооперации и взаимодействия между территориями и субъектами хозяйствования;
- изменение территориального устройства государства, укрупнение **субъектов Российской Федерации**;
- оптимизацию структуры органов исполнительной власти и совершенствование системы управления, например наделение реальными функциями и полномочиями института федеральных округов.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] *Бабун Р. В.* Организация местного самоуправления: учебное пособие. СПб.: Питер, 2005. С. 16.
[2] *Велихов Л. А.* Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении и методах хозяйства. Обнинск: Институт муниципального управления, 1995.
[3] Лекции по экономике города и муниципальному управлению / под ред. А. С. Пузанова. М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. С. 31.
[4] Государственные и муниципальные финансы: учебник / под общ. ред. И. Д. Мацкуляка. М.: Изд-во РАГС, 2003.
[5] *Велихов Л. А.* Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении и методах хозяйства. Обнинск: Институт муниципального управления, 1995.
[6] *Бабун Р. В.* Организация местного самоуправления: учебное пособие. СПб.: Питер, 2005.
[7] Закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября. Статья 19, пункт 1.
[8] Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006. С. 54.

Глава 13. Ответственность органов местного самоуправления

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает *круг субъектов*, перед которыми несут **ответственность** органы и **должностные лица местного самоуправления**, а также основные формы этой ответственности.[1] Органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед:

1) населением муниципального образования;
2) **государством**;
3) **физическими** и **юридическими лицами**.

Формы государственного и общественного контроля над деятельностью местного самоуправления закреплены законом и обеспечивают защиту интересов государства, населения, граждан, предприятий, учреждений и организаций. В то же время эти формы контроля являются необходимым условием для реализации норм **муниципального права**, устанавливающих **ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления**.

13.1. Ответственность перед населением

Одним из ключевых понятий в законодательном определении **местного самоуправления** является «самостоятельная и под свою ответственность» деятельность населения по решению вопросов местного значения. Эта деятельность осуществляется населением в значительной мере через **органы местного самоуправления**. Поэтому важно, прежде всего, обеспечить зависимость органов и должностных лиц местного самоуправления от населения — основного субъекта прав местного самоуправления.

Этой цели служат различные виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, закрепляемые в **законодательстве** о местном самоуправлении. Права, роль и функции населения муниципального образования по контролю над деятельностью органов местного самоуправления закрепляются, в частности, в уставе муниципального образования.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает такое *основание наступления ответственности* органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением как *утрата доверия населения*.[2] Правовая категория «утрата доверия населения»

является важнейшим элементом не только правовой доктрины местной, муниципальной демократии, но и народовластия в целом.

В указанном федеральном законе не определены порядок и условия ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в результате утраты доверия: эти положения закрепляются в уставе муниципального образования.

Об утрате доверия населения можно говорить лишь применительно к **выборным органам местного самоуправления** и выборным должностным лицам местного самоуправления, ибо они в результате выборов получают своеобразный «мандат доверия» от населения на решение вопросов местного значения.

Практика и муниципальное законодательство знают следующие ***правовые институты***, *посредством которых население может выразить недоверие* выборным органам и должностным лицам местного самоуправления: местный референдум, отзыв. Через эти институты муниципальной демократии население выражает свою волю, свое отношение к выборному органу или должностному лицу муниципального образования. В уставе муниципального образования могут быть закреплены основания и виды ответственности иных органов и должностных лиц местного самоуправления, которые замещают свою должность по контракту либо по решению представительного органа местного самоуправления, **выборного должностного лица местного самоуправления**. В данном случае ответственность наступает не перед населением, а перед органом или лицом, которых население уполномочило выражать и защищать свои интересы. Например, согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, глава муниципального образования (должность, которую население вправе предусмотреть в уставе муниципального образования) может быть избран представительным органом, которому он и подотчетен. В уставе муниципального образования могут описываться основания и формы ответственности главы муниципального образования, избранного подобным образом.

В **уставе муниципального образования** могут быть закреплены также различные *формы контроля со стороны населения* над деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. Наиболее распространенная форма такого контроля — отчеты органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением. В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ предусмотрено, что подотчетность органов и должностных лиц местного самоуправления определяется уставами муниципальных образований.

Для обеспечения реальной **ответственности**, зависимости органов и должностных лиц местного самоуправления, контроля над их деятельностью очень важны инициатива жителей муниципального образования, их самоорганизация, осознание ими своих прав и интересов, их заинтересованность в решении вопросов местного значения.

13.2. Ответственность перед государством

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрена *ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления за осуществление отдельных государственных полномочий.* Однако эта ответственность наступает в той мере, в какой эти полномочия обеспечены материальными и финансовыми средствами, выделенными соответствующими органами государственной власти.[3]

Основанием наступления данного вида ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством является не нарушение конституционных норм и норм законов (хотя следует учитывать, что, согласно статье 132 Конституции Российской Федерации, государственные полномочия передаются соответствующими государственными органами в установленном законом порядке), а прежде всего, неэффективное исполнение или

неисполнение ими делегированных полномочий.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ предусмотрено также, что органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность, если вследствие их решений, действий или бездействия муниципальное образование оказывается неплатежеспособным или если при реализации государственных полномочий за счет предоставленных **субвенций** допускается нецелевое расходование бюджетных средств. В этих случаях по ходатайству высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта Российской Федерации и (или) представительного органа или **главы муниципального образования** решением арбитражного суда субъекта Российской Федерации в муниципальном образовании вводится *временная финансовая администрация* на срок до одного года. Временная администрация:

- принимает меры по **реструктуризации** просроченной задолженности муниципального образования;
- разрабатывает изменения и дополнения в **бюджет муниципального образования** на текущий финансовый год, проект бюджета на очередной финансовый год и вносит их на рассмотрение и утверждение в **представительный орган муниципального образования**, а в случае его отсутствия — в органы государственной власти субъекта Российской Федерации;
- обеспечивает контроль исполнения бюджета муниципального образования.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ условия и порядок контроля над осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий определяются соответственно федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.[4]

Основания для наступления **ответственности** органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством определены Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.[5] Согласно указанному закону, общим основанием для наступления данного вида ответственности становятся случаи нарушений этими органами и должностными лицами Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституции субъекта Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований. Указанные нарушения выявляются благодаря *прокурорскому надзору* за соблюдением законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. Прокуратура Российской Федерации осуществляет функции надзора в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Органы прокуратуры осуществляют свои полномочия независимо от органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также от **органов местного самоуправления**. Прокурор вправе опротестовать противоречащие закону правовые акты муниципального образования, обратиться в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными.

Форма наступления ответственности органа местного самоуправления (выборного и иного), а также выборного должностного лица местного самоуправления — прекращение его **полномочий**. Решение об этом вправе принять только законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, т. е. решение принимается коллегиально депутатами указанного представительного органа.

Однако закон предусматривает определенные **гарантии** прав органа и выборного лица местного самоуправления, позволяющие не допускать произвола и субъективизма при принятии столь ответственного решения. Основанием для рассмотрения данного решения законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации является заключение соответствующего суда субъекта Российской Федерации (Верховного Суда

республики, краевого, областного или городского — города федерального значения — суда) о признании несоответствия деятельности органа или выборного должностного лица местного самоуправления Конституции Российской Федерации, конституции, уставу субъекта Российской Федерации, федеральным законам, законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования.

Соответствующий суд субъекта Российской Федерации дает заключение после обращения к нему законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Такое обращение имеет место в случае, если указанному законодательному органу становятся известны факты нарушений органами местного самоуправления и выборными должностными лицами Конституции Российской Федерации, конституции, устава субъекта Российской Федерации, федеральных законов, законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования. Причем закон требует, чтобы факты нарушений были установлены в судебном порядке.

13.3. Ответственность перед физическими и юридическими лицами

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления *перед* ***физическими*** *и* ***юридическими лицами*** наступает в результате нарушения прав и свобод граждан, причинения им имущественного и иного ущерба. Это может быть связано и с невыполнением должностными лицами условий договоров и соглашений, заключаемых между физическими (или юридическими) лицами и органами местного самоуправления, осуществляющими права собственника в отношении муниципального имущества.

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод. Решения и действия (или бездействие) органов и **должностных лиц местного самоуправления** могут быть обжалованы в суд. Порядок обжалования в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, закреплен в Законе Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (в редакции Федерального закона от 14 декабря 1995 г. № 197-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»).

В случае нарушения органами и должностными лицами местного самоуправления прав физических и юридических лиц, причинения им имущественного или морального вреда указанные органы и должностные лица могут быть привлечены к **ответственности**, содержание и формы которой определяет суд или арбитражный суд в соответствии с действующим законодательством. Один из видов неблагоприятных последствий для органов и должностных лиц местного самоуправления заключается в том, что суд признает их решения недействительными и обязывает возместить ущерб, который был причинен физическим и юридическим лицам этими решениями.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] Закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября.

[2] Там же. Статья 71.

[3] Там же. Статья 72,73 и 74.

[4] Там же. Статья 21.

[5] Там же. Статья 72,73 и 74.

Раздел V. Состав, структура и функции органов местного самоуправления

Перед изучением данного раздела внимательно прослушайте введение к разделу. Затем изучите последовательно материалы глав раздела, обращаясь по мере необходимости к объектам «Видеоматериалы», «Глоссарий», «Персоналии». После изучения каждой главы рекомендуется выполнить тренировочные задания.

Особое внимание при изучении раздела обратите на содержание видеолекции «Модели организации местной власти в зарубежных странах». После изучения всех глав прослушайте основные выводы по разделу. Затем проверьте свои знания по разделу, выполнив контрольные задания. Ответьте на вопросы для самоконтроля, приведенные ниже.

Вопросы для самоконтроля

1. Перечислите формы реализации населением права на местное самоуправление.
2. По каким основаниям классифицируются органы местного самоуправления как субъекты управления муниципальным хозяйством?
3. Перечислите способы образования органов местного самоуправления.
4. Какими правами обладают муниципальные образования в области формирования структуры органов и штата должностных лиц местного самоуправления?
5. Назовите основные структурные элементы, на основании которых строятся организационные модели местного самоуправления.
6. Назовите наиболее известные организационные модели местного самоуправления, распространенные за рубежом.
7. Перечислите модели организации местной власти, существующие в Российской Федерации.
8. Круг каких вопросов относится к исключительному ведению представительных органов местного самоуправления?
9. Какие структурные единицы представительного органа местного самоуправления получили наибольшее распространение?
10. Какие органы местного самоуправления относятся к группе иных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»?
11. Назовите возможные направления совершенствования организационных структур местного самоуправления.
12. Что такое эффективность муниципального управления и какие показатели ее характеризуют?
13. Перечислите сферы и виды деятельности союзов и ассоциаций муниципальных образований.
14. Какие существенные изменения в деятельность союзов и ассоциаций муниципальных образований Российской Федерации внес Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ?

Далее выполните практические задания из **практикума по разделу 5**.

Глава 14. Состав, задачи и формы органов местного самоуправления

14.1. Предназначение и классификация органов местного самоуправления

В широком смысле **местное самоуправление**, а следовательно, и управление муниципальным хозяйством осуществляется населением локальной территории. Для обозначения населения, проживающего в границах **муниципального образования** и объединенного общими интересами, существуют различные термины (территориальный коллектив, община, коммуна и т. п.); в настоящей работе для этой цели используется термин «**местное сообщество**» как уже получивший устойчивое распространение.

Реализация населением права на местное самоуправление, в том числе и на управление **муниципальным хозяйством**, возможна либо непосредственно, либо через создаваемые местным сообществом органы местного самоуправления и через должностных лиц местного самоуправления. Можно рассматривать местное сообщество в целом как представительный «квазиорган», имея в виду, что существуют процедуры принятия решений через прямое волеизъявление (местный референдум, сход). **Сход** для небольших **сельских поселений**, где по различным соображениям нет необходимости избирать **представительные органы**, может быть довольно устойчивой и систематически применяемой формой волеизъявления. В крупных поселениях, особенно в городах, а также в муниципальных образованиях, объединяющих несколько поселений, прямое участие населения в оперативном управлении муниципальным хозяйством нецелесообразно, точнее, практически невозможно.

Поэтому, оставляя за непосредственными формами прямого волеизъявления населения (**местный референдум**, сход и т. п.) право на принятие решений по принципиальным, наиболее существенным **вопросам местного значения** (приобретение, создание, отчуждение и перепрофилирование наиболее значимых объектов **муниципальной собственности**, принятие планов и программ развития муниципального образования), необходимо признать, что регулярная, повседневная деятельность по осуществлению местного самоуправления, и в частности по управлению муниципальным хозяйством, практически невозможна вне системы органов местного самоуправления, наделенных компетенцией, необходимой для исполнения возложенных на них функций.

Таким образом, *текущее, оперативное управление муниципальным хозяйством должно осуществляться специально создаваемыми для этого структурами, сформированными из профессионально подготовленных кадров.* Функции таких структур управления в муниципальных образованиях выполняют **органы местного самоуправления**. Они создаются для более широких целей и решения как минимум двух задач: политического (властного) и хозяйственного управления, причем не всегда возможно четко разделить эти задачи.

Любые классификации не имеют самостоятельного и абсолютного значения. Это лишь определенный прием, с помощью которого упрощается задача исследования явлений. Нельзя назвать какие-либо «объективные» основания для классификации: эти основания формулируются сознательно применительно к изучаемым явлениям и тем задачам, которые должны быть решены в процессе исследования.

При изучении органов местного самоуправления как субъектов управления муниципальным хозяйством используется их классификация по следующим основаниям:[1]

- способу образования;
- назначению (степени специализации);
- **предметам ведения**;

- способу принятия решений;
- типу исполняемых функций.

По *способу образования* органы местного самоуправления в самом общем случае могут быть разделены на *выборные* и *другие*. Если в отношении выборных органов не требуется дополнительных разъяснений (нужно только отметить, что обязательность наличия выборного органа в муниципальном образовании является одним из основных принципов местного самоуправления), то другие органы создаются по мере необходимости и, в свою очередь, могут подразделяться на *формируемые на добровольной основе с последующим утверждением* (например, комиссии представительного органа), *на основе назначения* (местная администрация), *на основе* ***кооптации*** *по установленным нормам* (комиссии при местной администрации: административная, жилищная и пр.) и т. п.

Точно такая же классификация может быть результатом применения другого основания — способа делегирования полномочий. Общепризнанным в демократических государствах считается, что источником и носителем власти является народ. Исходя из этого всякие органы власти, в том числе и **органы местного самоуправления** как одна из форм осуществления власти, получают свои полномочия от народа, т. е. выборы — способ не только образования органов, но и наделения этих органов полномочиями. Органы, формируемые иными способами, получают свои полномочия опосредованно — либо от выборных органов, либо в соответствии с правовым актом, принимаемым выборным органом или непосредственно населением. Указанный правовой акт может быть общегосударственным (например, Конституция) или местным (устав муниципального образования).

Самостоятельное значение имеет вопрос о том, какие органы должны образовываться в результате избрания, а какие — другими способами, а также вопрос о выборе той или иной избирательной процедуры (см. *главу 15*).

По *назначению* органы местного самоуправления можно разделить на органы *общего* и *специального назначения* (органы с широкой и узкой специализацией соответственно), понимая при этом под органами общего назначения те, деятельность которых распространяется на все сферы местного самоуправления (или их большую часть), а под органами специального назначения — «отраслевые» органы, т. е. органы, занимающиеся узким направлением деятельности местного самоуправления, одной или несколькими его сферами. Более понятным такое деление становится на конкретных примерах. Так, очевидно, что деятельность практически всех структур местного самоуправления находится в прямой зависимости от функционирования его финансовых и бюджетных органов (которые и относятся, среди прочих, к органам общего назначения). В качестве специализированных (отраслевых) можно рассматривать органы управления образованием, здравоохранением, муниципальным жилищным строительством, муниципальной собственностью.

Конечно, такое деление, как и любое другое, достаточно условно. Можно говорить, что финансовые органы решают ограниченный круг задач — формируют и развивают доходные источники **местного бюджета**, а органы управления муниципальным здравоохранением — широкий круг задач, так как от состояния здоровья населения зависит и решение большинства других вопросов. Но мы рассматриваем в данном случае деятельность органов управления **муниципальным хозяйством** в их взаимодействии и взаимовлиянии, т. е. проводим внутреннюю классификацию субъекта управления муниципальным хозяйством по степени воздействия решений одних органов на все другие. С этой точки зрения вводимые нами основания классификации оправданны, так как позволяют с учетом особенностей **объекта управления** определить перечень необходимых управленческих функций и соответствующим образом структурировать **субъект управления**, проще говоря, определить

наиболее целесообразную в каждом конкретном случае структуру органов управления муниципальным хозяйством. При этом речь не идет о том, что под каждую **функцию** нужно создавать отдельное управленческое звено. Если, например, объем муниципального строительства измеряется единичными объектами или в муниципальном образовании имеется одна общеобразовательная школа, то нет необходимости создавать отдел строительства или соответственно отдел народного образования. В этом случае указанные функции могут исполнять укрупненные структурные подразделения органов местного самоуправления: управление строительством может быть поручено отделу коммунального хозяйства, а управление образованием — отделу социальной политики или другим близким по направлениям деятельности подразделениям.

Деление по *предметам ведения* связано с тем, что органы местного самоуправления не только решают **вопросы местного значения**, отнесенные к ведению местного самоуправления, но и исполняют отдельные государственные полномочия, возложенные на них органами государственной власти. Расширение самостоятельности местного самоуправления в управлении местными делами и одновременное обременение **органов местного самоуправления** государственными полномочиями, которые более целесообразно исполнять на местах, стало общемировой тенденцией, направленной на создание разумного баланса между **централизацией** и **децентрализацией**. Отношение к этому процессу со стороны населения, представителей органов местного самоуправления, теоретиков муниципального права неоднозначно, но это реальный факт, который нужно учитывать.

Отдельные государственные полномочия могут исполняться и органами, созданными для решения вопросов местного значения, хотя, как правило, реализуются специально создаваемыми органами (отделами записи актов гражданского состояния, военно-учетными столами и т. д.). В области исполнения отдельных государственных полномочий органы местного самоуправления подконтрольны государственным органам. Выделение органов, исполняющих отдельные государственные полномочия, существенно уже потому, что материально-финансовое обеспечение их деятельности должно гарантироваться государством, а это предполагает закрепление за **местным бюджетом** необходимых источников доходов, передачу ему **материальных и финансовых ресурсов**.

Классификация органов местного самоуправления может быть выполнена и *по способу принятия решений*. В этом случае двум типам функций (проектной, представительской и программной, исполнительской) соответствуют два типа органов — *представительные* и *исполнительные.* Для деятельности представительных органов характерны наиболее значимые коллегиальные решения, а исполнительный орган реализует их, принимая, в свою очередь, единолично или коллегиально конкретные решения тактического и оперативного характера. Следует подчеркнуть, что речь идет не о принципе разделения властей, а именно о классификации органов местного самоуправления по типу исполняемых ими функций, связанных с управлением муниципальным хозяйством. Вопросы осуществления власти интересуют нас здесь постольку, поскольку реализация проектов развития муниципального образования обеспечивается в том числе и принятием нормативных правовых актов.

С точки зрения приведенных выше оснований классификации можно характеризовать каждый орган местного самоуправления. Например, муниципальный комитет по социальной политике является: по способу образования — формируемым на основе назначения; по назначению — специального назначения, по полномочиям — исполняющим и собственные и делегированные полномочия, по способу принятия решений — коллегиальным; по типу исполняемых функций — исполнительным органом. Естественно, такое разделение является достаточно условным, и практически по всем классификационным признакам возможны варианты частичного или даже полного совмещения разнородных функций в одном органе.

Классификация органов местного самоуправления может проводиться как по приведенным выше основаниям, так и по ряду других. Важно, чтобы она способствовала решению более общей задачи — определению по возможности оптимальной (применительно к конкретным условиям) структуры органов местного самоуправления. Результатом анализа должно быть формулирование предложений по совершенствованию структуры органов местного самоуправления там, где они уже созданы и функционируют, или определение необходимой структуры во вновь формирующихся **муниципальных образованиях**.

14.2. Состав органов местного самоуправления

Невозможно осуществлять самоуправление без органов, которым население делегировало право решать дела, непосредственно затрагивающие его интересы и нужды. Наличие выборных органов— важнейшее организационное условие реальной значимости и эффективности местного самоуправления.

Органы местного самоуправления могут избираться непосредственно населением и (или) создаваться **представительным органом муниципального образования**. Каждый орган местного самоуправления наделяется собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Должностное лицо местного самоуправления может быть выборным либо нанятым по контракту (трудовому договору) и наделяется исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Участие органов и должностных лиц государственной власти в формировании органов и назначении должностных лиц местного самоуправления не допускается, за исключением случаев, предусмотренных тем или иным федеральным законом. В частности, в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривается участие представителей органов законодательной власти субъекта Российской Федерации в конкурсных комиссиях по замещению должностей глав местных администраций муниципальных районов и городских округов (1/3 состава комиссии).[2] Органы местного самоуправления являются юридическими лицами.

Остановимся на правах муниципальных образований в области формирования структуры органов местного самоуправления и штата должностных лиц местного самоуправления. Следует учитывать два аспекта этого вопроса: «политический», связанный с моделью организации властных структур местного самоуправления, т. е. с определенным «набором» органов и должностных лиц, установлением их полномочий и порядка взаимодействия при принятии нормативно-правовых актов; «хозяйственный», касающийся управления этими и специализированными органами **муниципального хозяйства**. Ни одна из составляющих — ни политическая, ни хозяйственная — не может быть вычленена абсолютно: они всегда взаимосвязаны. Но все-таки способ избрания **главы муниципального образования** (населением или представительным органом), **избирательная система** при выборах представительного органа, порядок формирования местной администрации (главой самостоятельно или с согласия представительного органа), разделение полномочий между различными органами и должностными лицами и иные подобные вопросы решаются, как правило, в зависимости от существующей местной политической ситуации, политической культуры. Структура же и порядок деятельности **местной администрации** в основном обусловлены необходимостью решать задачи управления муниципальным хозяйством, т. е. определяющий признак в этом случае — функциональный.

Ясно, что в каждом конкретном муниципальном образовании и политическая ситуация, и хозяйственная **инфраструктура** имеют существенные особенности. Поскольку объекты управления различны, должны быть созданы и соответствующие им субъекты. Это возможно при наличии *права муниципальных образований на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления.*

На органы местного самоуправления возлагается решение определенного круга вопросов, за которые они несут ответственность перед населением и государством. При этом возникает необходимость наделения указанных органов *правом собственной **компетенции***. В связи с тем, что для оптимального решения вопросов управления муниципальным хозяйством необходимо согласованное взаимодействие различных органов местного самоуправления, каждый из них должен обладать собственной четко определенной компетенцией.

Структуру органов местного самоуправления составляют*:* представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган), контрольный орган, иные органы, предусмотренные уставом муниципального образования (например, муниципальная избирательная комиссия, муниципальная милиция и др.). При этом, согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, наличие представительного органа, главы муниципального образования и местной администрации является обязательным.

Наименования органов и должностных лиц местного самоуправления устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом местных традиций. Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность и иные вопросы деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления определяются уставом муниципального образования.

В основных чертах муниципальные органы различных стран, за немногим исключением, обладают одним общим типом структуры. Л. А. Велихов отмечал: «С тех пор как швейцарские городские коммуны (Берн, Женева, Люцерн, Цюрих и др.) окончательно отказались от практически невозможного в наше время решения муниципальных дел общинным сходом, этот основной тип муниципального уклада построен почти повсеместно по следующей ступенчатой схеме: 1) муниципальный избирательный корпус как база, 2) вышедший из его лона распорядительный совет, 3) исполнительный орган и 4) наверху этой пирамиды — должностное лицо, облеченное ролью высшего представителя муниципальной коммуны. Начиная с 1920-х гг. этот почти повсеместно распространенный четырехступенчатый тип муниципального уклада был изменен в ряде стран Европы, где отказались ради экономии и простоты конструкции от особого исполнительного органа, поручив исполнительные функции единолично **высшему должностному лицу муниципального образования** или же соединяя как распорядительную, так и **исполнительную власть** в едином представительном органе».[3]

14.3. Организационные модели местного самоуправления: зарубежный опыт

Возможные сочетания трех традиционно устойчивых элементов системы муниципального управления (представительного органа, местной администрации и высшего должностного лица местного самоуправления) основываются на следующих основных вариантах распределения полномочий местного сообщества — все непосредственно делегируемые населением полномочия реализуются:

- представительным органом и выборным высшим должностным лицом — в различных пропорциях;

- **представительным органом**;
- выборным высшим должностным лицом (при этом контрольные полномочия население оставляет за собой и осуществляет их посредством **сходов** и **референдумов**).

Применение того или иного варианта делегирования полномочий зависит от численности населения муниципального образования и размеров его территории, объема и сложности решаемых вопросов, социально-политической ситуации и множества других факторов, а также предопределяет возможные формы или модели построения структуры органов местного самоуправления.

Указанным вариантам соответствуют следующие **модели организационных структур** (при их описании в отношении структурных единиц используются наименования «мэр», «совет», «администрация»).

Модель «сильный мэр — совет» (рис. 14.1). Ее характерные особенности таковы. Мэр и совет избираются всем населением. Мэр называется «сильным» в силу ряда присущих ему полномочий: он обладает правом отлагательного **вето** на решения совета; самостоятельно формирует администрацию, назначает и освобождает сотрудников администрации от должности; единолично руководит деятельностью администрации; организует работу совета, председательствует на его заседаниях, подписывает акты, принимаемые советом. Для соблюдения баланса совет наделяется правом преодоления вето квалифицированным большинством голосов депутатов. Досрочное прекращение полномочий мэра в случае утраты доверия со стороны избирателей происходит по решению местного референдума.

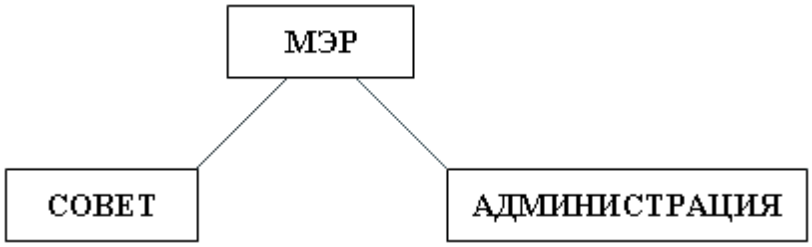

Рис. 14.1. Принципиальная схема модели «сильный мэр — совет»[4]

Модель «слабый мэр — совет». В этой модели **мэр** избирается из числа депутатов совета (рис. 14.2). «Слабость» мэра заключается в полной подконтрольности и подотчетности совету: мэр не имеет права вето; формирование администрации, назначение и освобождение сотрудников администрации от должности производится мэром с согласия совета; права мэра в области руководства администрацией ограничены решениями совета. Досрочное прекращение полномочий мэра осуществляется советом по собственной инициативе или инициативе населения.

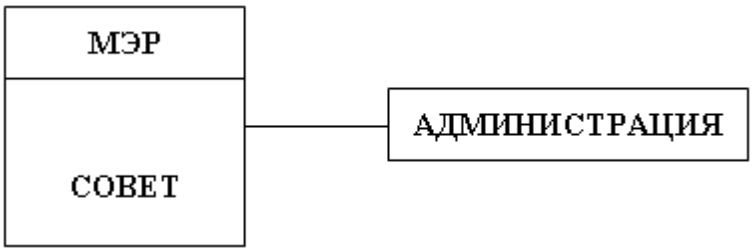

Рис. 14.2. Принципиальная схема модели «слабый мэр — совет»[5]

Модель «совет — управляющий» (рис. 14.3). В этой модели должность мэра не предусматривается. Деятельностью совета руководит председатель, избираемый из числа

депутатов совета. Председатель не имеет полномочий по руководству местной администрацией. Все административные функции сосредоточены у нанимаемого на контрактной основе управляющего, который единолично формирует администрацию, руководит ее деятельностью, назначает и увольняет должностных лиц администрации. Отношения управляющего с советом определяются условиями контракта.

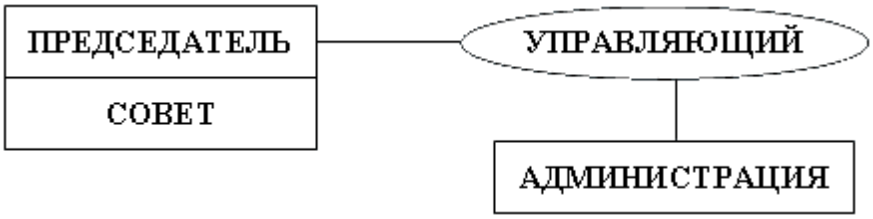

Рис. 14.3. Принципиальная схема модели «совет — управляющий»[6]

Модель «городская комиссия» основана на выборности целого ряда **должностных лиц местного самоуправления** и сочетании представительных и исполнительных функций (рис. 14.4). При этом избираются не депутаты представительного органа, а руководители органов и структурных подразделений местной администрации. Полномочия представительного органа исполняет комиссия, в состав которой входят все избранные должностные лица.

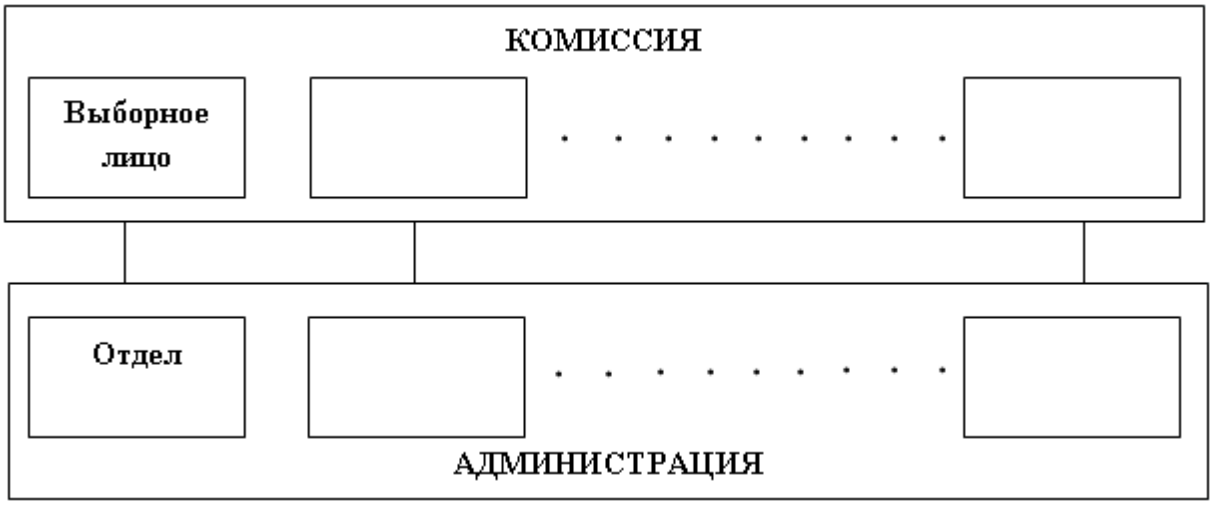

Рис. 14.4. Принципиальная схема модели «городская комиссия»[7]

Модель «мэр — собрание». Если выбор одной из вышеуказанных моделей определяется в основном социально-политическими условиями и слабо зависит от объекта управления, то модель «мэр — собрание» может быть рекомендована только для малых поселений, где население способно непосредственно осуществлять функции представительного органа. В соответствии с более распространенной в нашей стране отечественной терминологией эту модель следовало бы назвать «староста — сельский сход». Единственным выборным лицом здесь является **мэр** (староста), который и осуществляет полномочия всех **органов местного самоуправления**, за исключением утверждения **местного бюджета**, отчета о его исполнении и контрольных полномочий. При этом в случае необходимости может формироваться и небольшой аппарат управления, во всяком случае, возможно назначение или выборы казначеев.

Все многообразие организационных структур муниципального управления не исчерпывается приведенными выше моделями (см. *главу 7*), но на их основе могут быть

построены различные **модификации** и «гибридные» модели (сочетающие отдельные особенности базовых).

14.4. Модели организации местной власти в Российской Федерации

Благодаря применению Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и законодательства субъектов Российской Федерации в нашей стране существуют самые разнообразные организационные структуры местного самоуправления. Наиболее характерные из них следующие.

Модель с сильным мэром, когда **глава муниципального образования** (мэр) и представительный орган (совет) избираются населением независимо друг от друга. При этом возможны варианты:

1) мэр возглавляет и совет, и администрацию;

2) мэр возглавляет администрацию, не входит в состав совета, но председательствует на его заседаниях;

3) мэр возглавляет администрацию, а совет из своего состава избирает председателя, который ведет заседания совета и организует его работу.

Применение подобной модели предоставляет возможность для сильного политического и административного руководства **муниципальным образованием**, особенно в случаях, когда мэр возглавляет и совет, и администрацию. Эта форма, как правило, облегчает разработку и осуществление муниципальной политики, но приводит к возникновению большой зависимости от качеств избранного руководителя. Реализация этой модели в России нередко имеет негативные проявления в виде **доминирования** исполнительной власти, сокращения численности **представительного органа местного самоуправления**, сужения его компетенции, снижения эффективности контроля над исполнительными органами.

Модель со слабым мэром, которого совет избирает из своего состава. При этом мэр возглавляет и совет, и администрацию; подконтролен и подотчетен совету, а пределы его самостоятельности в руководстве администрацией ограничены решениями совета. Недостатки данной модели — меньшая степень доверия к мэру (его избирало не все население, а лишь жители одного из избирательных округов) и неустойчивость его положения (совет в любой момент может отстранить его от должности). Кроме того, среди **депутатов** совета может не найтись человека, отвечающего квалификационным требованиям, предъявляемым к главе администрации.

Модель «староста — сход жителей» применяется в малых сельских муниципальных образованиях, где население непосредственно осуществляет функции представительного органа, а все остальные полномочия местного самоуправления закреплены за старостой. В случае необходимости и с согласия схода староста формирует небольшой аппарат управления для ведения административных дел, **делопроизводства**, **бухгалтерского учета**.

Распространенные за рубежом модели с **главой муниципального образования**, возглавляющим совет, и наемным главой администрации используются в России крайне редко, а комиссионная форма в нашей стране вообще не встречается.

Учитывая выявленные недостатки существующих организационных структур местного самоуправления и переход на двухуровневую систему муниципальных образований, в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрены существенные изменения в порядке формирования, структуре и полномочиях отдельных органов местного самоуправления:

- введено требование об обязательном наличии в муниципальном образовании

представительного органа, главы муниципального образования и местной администрации (согласно одноименному Федеральному закону от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ, обязательным было только наличие представительного органа);

- существенно изменен статус главы муниципального образования, который теперь не может быть одновременно председателем представительного органа и главой местной администрации (за исключением поселений с численностью жителей менее 1 тыс.). Тем самым в местном самоуправлении реализуется принцип разделения властей, существующий в системе органов государственной власти.

Уставом муниципального образования может быть предусмотрена одна из трех моделей построения муниципальной власти.

1. Глава муниципального образования избирается населением и возглавляет местную администрацию. Работу представительного органа организует председатель, избираемый из числа депутатов.

2. Глава муниципального образования избирается населением и возглавляет представительный орган местного самоуправления. Руководство местной администрацией возлагается на управляющего, нанимаемого по контракту на конкурсной основе.

3. Глава муниципального образования избирается из состава представительного органа местного самоуправления и является его председателем. Местную администрацию возглавляет управляющий, нанимаемый по контракту на конкурсной основе.

Главное различие между этими моделями заключено в статусе главы местной администрации: является ли он выборным главой муниципального образования или **муниципальным служащим**, принятым на работу по контракту.

Выбор модели организации муниципальной власти делается населением и закрепляется в уставе муниципального образования.[8]

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] *Воронин А. Г.*, *Лапин В. А.*, *Широков А. Н.* Основы управления муниципальным хозяйством: учебное пособие. М.: Дело, 1998.

[2] Закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября.

[3] *Широков А. Н.* Основы местного самоуправления в Российской Федерации (введение в муниципальное управление). М.: Муниципальная власть, 2000. С. 78.

[4] *Шугрина Е. С.* Муниципальное право: учебник. М.: Дело, 1999.

[5] Там же.

[6] Там же.

[7] Там же.

8 *Бабун Р. В.* Организация местного самоуправления: учебное пособие. СПб.: Питер, 2005. С. 113.

Глава 15. Организационная структура местной администрации: принципы, методы построения и направления совершенствования

15.1. Формирование структуры местного самоуправления

Чтобы выполнить свое предназначение, местное самоуправление как способ управления **местным сообществом** должно выполнять все составные части (этапы) управленческой деятельности:

1) аналитический этап (анализируют проблемы, определяют возможные пути ее решения);

2) постановку задачи (выявляют приоритеты деятельности);

3) принятие управленческого решения (устанавливают технологию и алгоритм решения задачи, ожидаемые конечный и промежуточные результаты);

4) исполнение решения (осуществляют конкретную деятельность по реализации управленческого решения);

5) оценку результатов (анализируют результаты деятельности, проводят подготовку к очередному аналитическому этапу и новому циклу).

При построении структуры управления **муниципальным образованием** следует учитывать, что в ней должны присутствовать подразделения, способные выполнить каждый из указанных этапов. При этом работники каждого структурного подразделения обязаны четко осознавать пределы своей компетенции и специфику принимаемых управленческих решений.

Исходя из вышеизложенного, структура управления муниципальным образованием должна обеспечить:

- процесс формирования и исполнения управленческих решений на всех этапах цикла;
- комплексность и внутреннюю координацию деятельности всех структурных подразделений;
- завершенность и поступательность развития.

Порядок построения определяется типом выбранной организационной структуры и наиболее общими функциями соответствующего органа управления. Подразделения, не отвечающие за проведение в жизнь интересов населения или каких-то организаций, обычно формируются решением вышестоящего исполнительного либо представительного органа власти. В частности, **должностные лица** местной администрации назначаются соответствующим руководителем. Комитеты и комиссии представительного органа создаются на добровольной основе, но утверждаются общим решением представительного органа власти. Комиссии, представляющие и координирующие интересы различных ведомств (например, комиссии по здравоохранению, правопорядку), часто формируются на основе кооптации по устанавливаемым квотам представительства. Ведомство, участвующее в подобной комиссии, обычно может в любой момент заменить своих представителей.

По закону представительный орган власти формируется только на основе **выборов**. На практике существует несколько форм **избирательной системы**, и в уставе муниципального образования может быть установлена любая из них. В Российской Федерации наиболее распространена **мажоритарная система выборов** по **одномандатным избирательным округам**. Ее основное достоинство в том, что депутаты максимально приближены к своим избирателям, хорошо знают свои **избирательные округа**, проблемы и интересы жителей. Население же округа знает своих депутатов, их личностные и политические качества. Однако применение такой избирательной системы часто приводит к тому, что каждый депутат стремится в первую очередь решить проблемы избирателей своего округа, формирование же

единых целей и задач развития муниципального образования становится затруднительным.

Разновидность данной модели — выборы по единому **многомандатному муниципальному округу**, депутатами от которого становятся кандидаты, набравшие наибольшее число голосов среди всех избирателей муниципального образования, а число **депутатов** соответствует количеству мандатов. Такая система решает задачу выражения депутатами общих интересов населения, но ее эффективное применение на практике возможно в основном в небольших поселениях, так как в крупных городах при использовании указанной модели возникает оторванность депутатов от избирателей и их интересов. В больших городах целесообразно разделить территорию на отдельные многомандатные округа, в каждом из которых избирается несколько депутатов.

В муниципальных образованиях, население которых политически структурировано, отличается высокой политической активностью, формирует множество групп, объединений, целесообразно использовать **пропорциональную избирательную систему**. Хотя данная система значительно ослабляет личные связи и персональную ответственность депутатов перед своими избирателями, она хорошо приспособлена для решения главной задачи представительного органа — выражения общего интереса всего муниципального образования. В Российской Федерации данная система не получила широкого применения из-за отсутствия на муниципальном уровне устойчивых **избирательных объединений**.

Существуют различные модификации вышеперечисленных систем, позволяющие сгладить отрицательные стороны каждой из них: в рамках таких моделей одна часть депутатов избирается по мажоритарной системе, а другая — по пропорциональной. В том случае, когда для эффективного выполнения функций представительного органа управления необходим высокий уровень квалификации, целесообразно использовать систему, при которой за одни выборы переизбирается не весь состав депутатов, а только определенная часть. Такой подход позволяет сохранять преемственность власти.

При формировании эффективной избирательной системы в муниципальном образовании необходимо определить оптимальную численность состава выборных органов, срок полномочий, требования к кандидатам и т. п. В целом выбор той или иной избирательной системы во многом влияет на качественный состав представительного органа и характер его деятельности. Следует выбирать такую избирательную систему, которая приведет к формированию представительного органа, в наибольшей степени отражающего интересы всего **муниципального образования**, способного ставить цели и задачи дальнейшего его развития, при этом важно учитывать особенности и величину муниципального образования, тип организационной структуры местного самоуправления.

15.2. Функции и структурные подразделения муниципального образования

Для создания эффективной системы местного самоуправления необходимо составить подробный перечень всех функций по обеспечению жизнедеятельности населения данного муниципального образования, включая те, которые на момент составления возложены на **органы государственной власти**. Это нужно потому, что в случае, если по каким-то причинам данные функции выполняться не будут, необходимость их исполнения автоматически ляжет на население и соответственно на органы местного самоуправления.

В составленном перечне функций следует выделить те, которые по закону относятся к **компетенции** других уровней управления, с указанием конкретных органов-исполнителей. Особое внимание нужно обратить на функции, делегированные данному муниципальному образованию другими уровнями управления, а также на функции, делегированные данным муниципальным образованием на другие уровни управления. Далее проводится анализ, как

достичь того, чтобы в данном муниципальном образовании каждая из функций исполнялась с наибольшей эффективностью, и какими характеристиками должны обладать органы, исполняющие эти функции. Важно, чтобы не осталось функций, за которые не отвечает ни одно из подразделений.

Регулярная деятельность по осуществлению **функций местного самоуправления** практически невозможна вне системы постоянных органов управления, сформированных из профессионально подготовленных кадров и наделенных компетенцией, необходимой для исполнения возлагаемых на них функций. Поэтому в зависимости от объема работ, их сложности, специфики выбирается конкретное подразделение **местной администрации**, которое будет выполнять определенную функцию. Это не означает, что под каждую функцию нужно создавать отдельный орган. К примеру, если в муниципальном образовании имеется только один медпункт, то нет необходимости создавать специальный отдел по вопросам здравоохранения. В таких случаях соответствующие функции могут исполняться укрупненными структурными подразделениями, имеющими более широкую специализацию (например, управлением социального обеспечения). Таким образом, путем обобщенного анализа функций определяются органы, образующие структуру управления, и формулируются основные отношения и взаимосвязи этих органов.

Для выполнения функций, делегированных вышестоящими уровнями управления, целесообразно использовать отдельные, обособленные подразделения (кадровые, военно-учетные и т. п.). Это важно потому, что, во-первых, в части исполнения делегированных полномочий **органы местного самоуправления** подконтрольны вышестоящим органам государственной власти; а во-вторых, согласно действующему законодательству, материально-финансовое обеспечение деятельности по выполнению делегированных полномочий достигается соответствующим уровнем государственного управления, что предполагает передачу финансовых ресурсов или закрепление за **местным бюджетом** необходимых источников доходов.

По характеру выполняемых функций можно выделить *три группы структурных подразделений*:

1) подразделения, отвечающие за узкий сектор или отрасль муниципального хозяйства (например, управление коммунального хозяйства);

2) подразделения, деятельность которых охватывает определенный комплекс вопросов муниципального управления (например, отдел финансового планирования, ревизионный отдел и т. п.);

3) подразделения, не обладающие собственной компетенцией и обеспечивающие деятельность остальных структур. Сюда относятся всевозможные вспомогательные службы и подразделения (например, канцелярия).

При планировании структуры органов управления важно определить, какой тип структурных подразделений должен выполнять ту или иную функцию. К сожалению, при построении структур управления этот принцип часто нарушается, что приводит к осуществлению отдельными подразделениями не свойственных им функций и ухудшению дееспособности всей системы управления. Так, очень часто функции финансового и бюджетного планирования, исполнения и контроля над исполнением **бюджета** передаются одному и тому же органу. Это приводит к смешению функций и сводит роль данного органа к пассивной бухгалтерии, что снижает эффективность финансового управления.

Для повышения эффективности желательно, чтобы вопросы, отнесенные к ведению одного из подразделений администрации, носили максимально завершенный характер. Если исполнение функции разнесено по разным структурам или в ходе реализации данной функции участвуют практически все подразделения (как, например, при бюджетном процессе), важно четко определить место и задачи каждого из подразделений путем

разделения отдельных элементов и этапов процесса осуществления функции (бюджетного процесса) между органами местного самоуправления.

Для крупных **муниципальных образований**, имеющих большой аппарат управления, целесообразно использовать как можно более детальное разграничение функций с созданием специальных подразделений для их исполнения. Для небольших муниципальных образований наиболее применима схема, при которой реализуемые функции группируются, при этом в первую очередь должны объединяться функции отраслевых подразделений. Объединение функций подразделений, интересы которых противоречат друг другу (например, бюджетных и финансовых), в рамках одного структурного звена нежелательно. В малых муниципальных образованиях осуществление многих из функций, для которых в городах создаются целые службы, может производиться самим населением или на добровольной основе отдельными ответственными лицами.

Выбор типа организационной **структуры органов местного самоуправления** является первым этапом в процессе создания эффективной системы управления муниципальным образованием. В следующих разделах будут рассмотрены роль, порядок формирования, функции, задачи каждого органа управления.

15.3. Представительный орган муниципального образования

Представительный орган играет особую роль в системе местного самоуправления. В соответствии с федеральным законодательством представительный орган наделяется полномочиями по решению ряда вопросов, которые не могут быть переданы исполнительным органам власти. К исключительному ведению представительных органов местного самоуправления относится:

1) принятие общеобязательных правил по **предметам ведения** муниципального образования, предусмотренным уставом муниципального образования;

2) утверждение **местного бюджета** и отчета о его исполнении;

3) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

4) установление **местных налогов и сборов**;

5) установление порядка управления и распоряжения **муниципальной собственностью**;

6) контроль над деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований.

Обычно представительный орган местного самоуправления состоит из депутатов, избираемых на основе **всеобщих равных и прямых выборов**. Численный состав представительного органа местного самоуправления определяется уставом муниципального образования. В соответствии с законами субъектов Российской Федерации в уставе муниципального образования для отдельных поселений может быть предусмотрена возможность того, что полномочия представительных органов местного самоуправления будут осуществляться собраниями граждан.

Решения представительного органа местного самоуправления принимаются в коллегиальном порядке, однако разнообразие вопросов, подлежащих ведению данного органа, обычно создает необходимость выделения в его составе специализированных структурных подразделений. Среди получивших наибольшее распространение структурных единиц представительного органа следует отметить комитеты и комиссии по определенным направлениям деятельности, группы (фракции) депутатов, сформированные по территориальному или партийному признаку.

Комитеты формируются для работы по долгосрочным направлениям деятельности представительного органа местного самоуправления и имеют постоянный административный

аппарат. Направления работы комитетов обычно не зависят от социально-политической конъюнктуры и остаются неизменными на протяжении длительного времени. В качестве примеров можно привести бюджетный комитет, налоговый комитет, комитет по земельным отношениям и т. п. *Комиссии* обычно формируются на временной основе для решения определенных вопросов (например, для подготовки законопроекта, выработки стратегии, проведения согласительных процедур). В комиссиях нет постоянного штата служащих. После выполнения задач, поставленных перед комиссией, она расформировывается.

Цель *территориальных групп* — согласованное выражение интересов населения отдельных территорий внутри муниципального образования. *Фракции* представляют интересы политических объединений, от которых были избраны соответствующие депутаты.

Важнейшие постановления, по закону отнесенные к исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления, должны приниматься только общим голосованием. Это делается для того, чтобы избежать возможности предвзятого отношения или личной заинтересованности лица, принимающего решения. Вместе с тем вопросы оперативного управления **муниципальным хозяйством** более эффективно решаются на основе руководства одного лица или небольшой группы лиц; при этом конкретные сферы деятельности управляются специалистами в соответствующих областях, несущими персональную ответственность за результаты своей деятельности. Такое оперативное управление часто необходимо не только для исполнительных, но и для представительных органов власти. Депутатским комитетам, комиссиям, группам, фракциям может передаваться право самостоятельного решения определенного круга вопросов, не относящихся к исключительной компетенции представительного органа. Подобный подход позволяет организовать работу более оперативно и эффективно, так как **депутаты** специализируются на тех вопросах, которыми они владеют лучше всего. Местным самоуправлением могут использоваться такие модели местного самоуправления, в которых создается не один **представительный орган**, а система представительных органов с заранее определенными полномочиями для каждого: бюджетные органы, налоговые органы, контрольные органы и др.

Количественный состав представительного органа зависит от числа жителей **муниципального образования** и в разных странах является различным. Так, во многих штатах США преобладают советы, небольшие по своему составу (в среднем 6–12 человек). В Японии, наоборот, местные советы обладают довольно многочисленным составом — от 40 до 120 членов применительно к ассамблеям префектур и от 12 до 100 членов применительно к муниципальным ассамблеям. Во Франции численность советников в муниципальных советах колеблется от 9 (в коммунах с населением менее 100 человек) до 69 членов (в коммунах с населением более 300 тыс. человек).[1]

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлен нижний предел численности представительного органа, причем этот предел зависит от численности населения и типа муниципального образования. Это сделано с целью приблизить депутатов к своим избирателям и снизить роль субъективного фактора при принятии коллегиальных решений. В малых поселениях (до 1 тыс. жителей) должно быть не менее 7 депутатов, в поселениях, где проживает от 1 до 10 тыс. человек, — не менее 10 депутатов, от 10 до 30 тыс. жителей — не менее 15 депутатов, от 30 до 100 тыс. жителей — не менее 20 депутатов, от 100 до 500 тыс. жителей — не менее 25 депутатов, а в городах с населением свыше 500 тыс. человек — не менее 35 депутатов. Число членов представительного органа муниципального района не может быть менее 15 человек, а внутригородской территории города федерального значения — менее 10 человек. Верхний предел числа депутатов законом не ограничен.[2]

Расходы на обеспечение деятельности представительного органа предусматриваются в **местном бюджете** отдельной строкой.

15.4. Глава муниципального образования

Глава муниципального образования — высшее должностное лицо муниципального образования — руководит деятельностью по осуществлению местного самоуправления на его территории.

В соответствии с **уставом муниципального образования** указанное должностное лицо:

1) избирается на муниципальных выборах либо **представительным органом муниципального образования** из своего состава;

2) в случае избрания на **муниципальных выборах** либо входит в состав представительного органа муниципального образования как его председатель, имеющий право решающего голоса, 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 становится его председателем.

В поселениях с населением менее 1 тыс. человек **глава муниципального образования** независимо от способа его избрания одновременно может быть председателем представительного органа поселения и руководителем местной администрации. В этом случае представительный орган муниципального образования может не наделяться правами юридического лица.

Если глава муниципального образования руководит работой представительного органа, первое лицо администрации не избирается, а назначается по контракту и является **муниципальным служащим**. В этом случае срок полномочий главы администрации определяется уставом муниципального образования и обычно совпадает со сроком окончания полномочий представительного органа. Условия контракта для главы администрации поселения утверждаются его представительным органом, а для главы администрации муниципального района и городского округа — представительным органом в части, касающейся решения вопросов местного значения, и законом субъекта Российской Федерации в части осуществления отдельных государственных полномочий, переданных муниципальному району или городскому округу. Условия контракта могут содержать квалификационные требования к **главе местной администрации**, необходимые для реализации им своих полномочий.

В законе предусмотрено, что условия конкурса на замещение должности главы местной администрации и проект контракта должны быть опубликованы не менее чем за 20 дней до дня проведения конкурса. Это делается с тем, чтобы у потенциальных кандидатов было достаточно времени для подготовки к проведению конкурса. Число членов конкурсной комиссии устанавливается представительным органом муниципального образования, при этом для муниципального района и городского округа 1/3 членов комиссии назначается законодательным органом субъекта Российской Федерации по представлению его высшего должностного лица. Контракт с наемным главой администрации заключается главой муниципального образования. Глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской и иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и иной творческой работы.

Глава муниципального образования подотчетен и подконтролен населению и

представительному органу муниципального образования. В пределах своих полномочий глава муниципального образования:

- представляет **муниципальное образование** в процессе взаимодействия с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями; без доверенности действует от имени муниципального образования;
- подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, правовые акты, принятые представительным органом;
- издает в пределах своих полномочий правовые акты;
- вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа.

Глава муниципального образования, являющийся первым лицом местной администрации, имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, с мотивированным обоснованием отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений (отлагательное вето). Это решение может быть преодолено представительным органом, если при повторном голосовании за принятие указанного акта проголосовало не менее 2/3 от установленного числа депутатов (квалифицированное большинство). В этом случае глава муниципального образования обязан подписать и обнародовать данный нормативный правовой акт.

15.5. Местная администрация: принципы построения и типы структуры

Местная администрация — исполнительно-распорядительный орган муниципального образования — в соответствии с **уставом муниципального образования** наделяется необходимыми полномочиями для решения вопросов местного значения и реализации отдельных государственных полномочий, переданных муниципальному образованию. Местные администрации принимают непосредственное участие в формировании социальной, экономической, экологической политики на уровне **муниципального образования** и организуют ее реализацию в муниципальном образовании.

Цели и функции муниципального управления непосредственно влияют на структуру местной администрации и служат основой для выделения в ее структуре самостоятельных подразделений, отвечающих за достижение конкретных целей и выполнение определенных функций и задач. Чем сложнее в том или ином муниципальном образовании хозяйственный комплекс, чем большее количество функций возложено на органы местного самоуправления, тем более сложной является структура и тем более важна взаимосвязь всех ее составляющих, обеспечивающих комплексное решение вопросов социально-экономического развития и охраны окружающей среды. Структура управления, как правило, ориентирована на решение задач, связанных с обеспечением жизнедеятельности местного населения, и должна определяться уровнем социально-экономического развития муниципального образования.

Формирование структуры **местной администрации** представляет собой организационное закрепление тех или иных функций муниципального управления за отдельными управленческими подразделениями и должностными лицами.

В науке управления под *организационной структурой управления* понимается совокупность элементов и уровней управления, находящихся в отношениях подчиненности и связности.

Выделяются следующие группы организационных структур:

- линейно-функциональные структуры;
- матричные структуры;
- множественные структуры.

Структура администрации муниципального образования формируется чаще всего по линейно-функциональному принципу. И хотя в крупных муниципальных образованиях структуры администрации можно охарактеризовать как множественные структуры управления, по своей сути они представляют собой громоздкую совокупность ряда линейно-функциональных структур.

Ниже охарактеризованы основные принципы построения организационных структур администрации.[3]

Направленность на достижение целей. Организационная структура должна способствовать достижению целей управления муниципальным образованием. Это обеспечивается с помощью установления прав и необходимой полноты ответственности каждого управленческого звена за реализацию поставленных перед ним задач; сбалансированности задач звеньев одного уровня управления по отношению к задачам вышестоящего уровня; рационального **разделения** и **кооперации труда** между звеньями и уровнями управления и их взаимодействия.

Перспективность. Решая вопросы оперативного характера, **органы местного самоуправления** должны одновременно проводить работу по определению стратегии социально-экономического развития муниципального образования. Для этого в организационной структуре необходимо предусмотреть блок стратегического управления, отделив его от блока оперативного и текущего управления. На практике это достигается разделением полномочий между представительным и исполнительным органами, а также созданием в организационной структуре администрации специальных подразделений, занимающихся **стратегией** развития муниципального образования.

Способность к развитию (адаптивность). Необходимость развития организационной структуры объясняется тенденцией к постоянному изменению внешних условий, а также появляющимися диспропорциями в системе муниципального управления. В этих условиях организационная структура должна быть достаточно эластичной, способной адаптироваться к восприятию корректирующих воздействий. На практике это достигается путем периодического внесения изменений в организационные структуры органов местного самоуправления, а также путем создания временных целевых подразделений (штабов, комиссий, комитетов).

Комплексность. При построении организационной структуры местной администрации необходимо учитывать, что должны быть структурно обеспечены все этапы осуществления управленческой деятельности. Принцип комплексности требует при анализе структуры исходить прежде всего из целостности той или иной функции. Особенно это важно в том случае, когда исполнение функции «разведено» по разным структурам или для исполнения данной функции необходимо задействовать несколько структурных подразделений администрации. Желательно, чтобы вопросы, отнесенные к ведению того или иного структурного подразделения администрации, носили максимально завершенный характер, что имеет первостепенное значение для отраслевых структурных подразделений.

Индивидуализация. Формирование организационной структуры должно основываться на учете индивидуальных особенностей конкретного муниципального образования. В связи с этим всякого рода типовые организационные структуры могут использоваться лишь как рекомендательные и ориентировочные. Как показывает практика, отказ от унифицированных моделей, опора на анализ и учет местных особенностей дают положительные результаты.

Экономичность. Организационная структура должна обеспечивать эффективное рациональное осуществление процесса **муниципального управления**, возможность получать необходимые результаты самым экономичным путем. Экономичность может достигаться с помощью различных мероприятий, в том числе за счет введения таких должностей (системного администратора, специалиста по информационным технологиям и т.

п.), в функции которых входит анализ действующей организационной структуры, функционального и иерархического разделения полномочий, оплаты труда **муниципальных служащих**, механизации и автоматизации процессов управления — с целью их совершенствования.

Принципы построения организационных структур могут уточняться, а формы и методы реализации этих принципов — корректироваться в связи с меняющимися внешними условиями, целями и задачами.

Структура **местной администрации** должна быть динамичной и гибкой, так как сложность муниципального образования как объекта управления заставляет постоянно искать новые, наиболее оптимальные организационные решения. Подтверждением этого служит тот факт, что в структурах управления администрации постоянно создаются новые отделы, комитеты, ликвидируются старые, увеличивается или уменьшается число заместителей главы администрации и т. д. Структура местной администрации утверждается **представительным органом муниципального образования** и обычно включает в себя:

- главу администрации;
- заместителей главы, в числе которых может быть первый заместитель;
- отраслевые структурные подразделения специальной компетенции, ведающие отдельными отраслями муниципальной деятельности (жилищно-коммунальное хозяйство, образование, культура, здравоохранение и т. д.);
- функциональные структурные подразделения общей компетенции (экономическая служба, финансовый орган, орган по управлению муниципальным имуществом и др.);
- территориальные органы (например, для города с районным делением);
- аппарат администрации, обеспечивающий ее деятельность (юридическая, кадровая, информационная службы, делопроизводство, работа с обращениями граждан, собственная бухгалтерия и др.);
- вспомогательные службы (службы, обеспечивающие содержание помещения, водители и т. п.).

Структура **администрации муниципального образования** может быть простой или сложной. К простым относятся структуры администраций небольших **муниципальных образований** — сельские и поселковые (рис. 15.1).

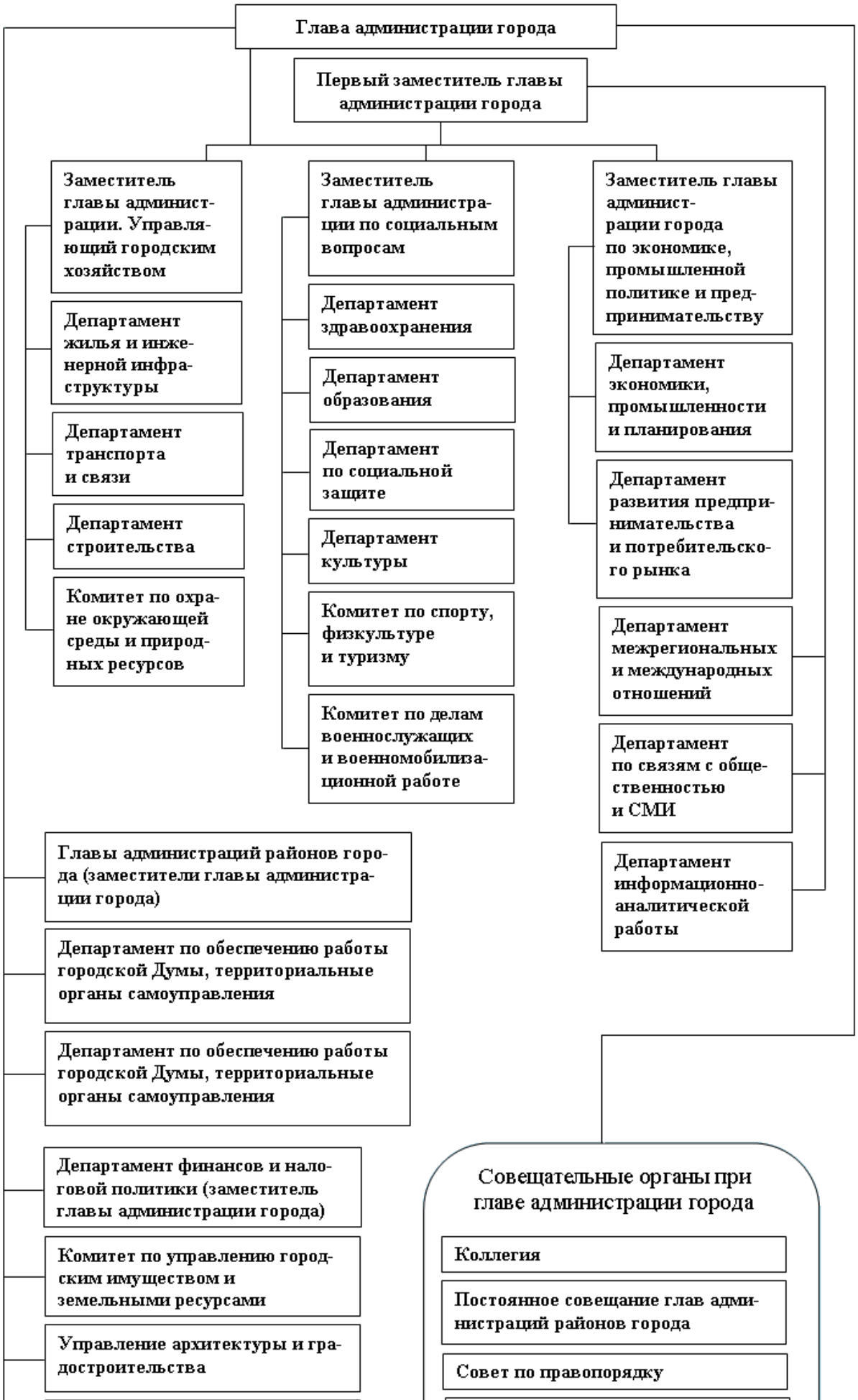
Глава администрации города
Первый заместитель главы администрации города
Заместитель главы администрации. Управляющий городским хозяйством
Департамент жилья и инженерной инфраструктуры
Департамент транспорта и связи
Департамент строительства
Комитет по охране окружающей среды и природных ресурсов
Заместитель главы администрации по социальным вопросам
Департамент здравоохранения
Департамент образования
Департамент по социальной защите
Департамент культуры
Комитет по спорту, физкультуре и туризму
Комитет по делам военнослужащих и военномобилизационной работе
Заместитель главы администрации города по экономике, промышленной политике и предпринимательству
Департамент экономики, промышленности и планирования
Департамент развития предпринимательства и потребительского рынка
Департамент межрегиональных и международных отношений
Департамент по связям с общественностью и СМИ
Департамент информационно-аналитической работы
Главы администраций районов города (заместители главы администрации города)
Департамент по обеспечению работы городской Думы, территориальные органы самоуправления
Департамент по обеспечению работы городской Думы, территориальные органы самоуправления
Департамент финансов и налоговой политики (заместитель главы администрации города)
Комитет по управлению городским имуществом и земельными ресурсами
Управление архитектуры и градостроительства
Совещательные органы при главе администрации города
Коллегия
Постоянное совещание глав администраций районов города
Совет по правопорядку

Рис. 15.1. Структура поселковой администрации поселка Новинки Нижегородской области

В крупных муниципальных образованиях используются, как правило, *сложные структуры* (рис. 15.2).

Местная администрация обладает правами **юридического лица**. Порядок организации ее деятельности обычно определяется специальным документом — регламентом, утверждаемым **главой администрации**.

15.6. Иные органы местного самоуправления

В ряде стран практикуется избрание населением других **должностных лиц местного самоуправления**, помимо членов представительного органа и главы муниципалитета. В частности, в некоторых городах США избираются: городской казначей, городской клерк, городской контролер, городской адвокат, шериф полиции, аудитор и др. Цель подобных мер — повысить статус данных должностных лиц, обеспечить их независимость от корпоративных интересов отдельных групп.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к иным **органам местного самоуправления** могут относиться: контрольный орган муниципального образования, муниципальная избирательная комиссия, муниципальная милиция, а также специальные органы местного самоуправления, наделенные статусом **юридического лица**, — муниципальные учреждения, создаваемые для осуществления управленческих функций. **Уставом муниципального образования** могут быть предусмотрены также другие органы и должностные лица местного самоуправления.

Контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и др.) образуется для контроля над исполнением местного бюджета, порядком подготовки и рассмотрения проекта **местного бюджета**, отчета о его исполнении, а также для контроля над соблюдением установленного порядка управления и распоряжения **муниципальным имуществом**.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ предусмотрено два способа формирования контрольного органа муниципального образования: на **муниципальных выборах** или представительным органом муниципального образования. Способ формирования определяется уставом муниципального образования. Деятельность контрольного органа должна осуществляться в условиях открытости и гласности, результаты проведенных проверок подлежат опубликованию (обнародованию). Органы и должностные лица местного самоуправления обязаны представлять в контрольный орган по его требованию необходимую информацию и документы.

Избирательная комиссия муниципального образования организует подготовку и проведение муниципальных выборов, **референдумов** и голосования населения по вопросам, предусмотренным законодательством. Порядок формирования и организации деятельности муниципальной избирательной комиссии определяется уставом и правовым актом муниципального образования.

Муниципальная милиция. Конституция Российской Федерации относит охрану общественного порядка к **вопросам местного значения**. Однако в настоящее время эти вопросы относятся к компетенции милиции общественной безопасности, входящей в систему Министерства внутренних дел Российской Федерации. В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ предусмотрено формирование в муниципальных районах и городских округах органов муниципальной милиции, обеспечивающих охрану общественного порядка на соответствующей территории. Практическая реализация этих положений отложена до принятия и вступления в силу отдельного федерального закона, определяющего порядок

организации и деятельности муниципальной милиции.

Муниципальные учреждения с управляющими функциями. Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ установлено, что органы местного самоуправления, которые в соответствии с законом и уставом муниципального образования наделяются правами **юридического лица**, являются муниципальными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций. В соответствии с указанным федеральным законом они подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц. Основаниями для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц служат **устав муниципального образования** и решение о создании такого органа. В ряде городов статус муниципального учреждения имеют органы управления жилищно-коммунальным хозяйством, здравоохранением, образованием.

Юридические лица в структурах местных администраций. На момент написания данного учебника правами юридического лица в местных администрациях наделены многие отраслевые структурные подразделения. Они выполняют функции заказчиков муниципальных услуг и распорядителей бюджетных средств, заключают хозяйственные договоры на закупки материалов, выполнение работ и оказание услуг, имеют собственные бухгалтерии. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ перечень органов местной администрации, наделенных статусом юридического лица, устанавливается **представительным органом муниципального образования**, который выступает в качестве их учредителя и утверждает положения о них. Данные органы также подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц.[4]

15.7. Направления совершенствования организационных структур местного самоуправления

Анализ современного состояния местного самоуправления в Российской Федерации показывает, что традиции местного самоуправления, организации и функционирования местной власти еще не закреплены. Поэтому местная власть воспринимается населением как обычная, привычная государственная власть. Главный ресурс **муниципальной власти** — максимальная приближенность к населению — часто не используется. Образовался перекос в сторону единоличного управления муниципальными образованиями, в большинстве случаев роль и значение представительных органов местного самоуправления ослаблены. Следствием этого становится усиление критики данной формы власти, противостояние и конкуренция между **мэрами** крупных городов и **губернаторами**, пассивное участие населения в осуществлении местного самоуправления, ослабление взаимодействия органов местного самоуправления с населением и контроля над деятельностью органов местного самоуправления со стороны населения.

С целью укрепления властной вертикали в нашей стране была проведена законодательная унификация системы органов местного самоуправления. Установление данной системы органов не противоречит конституционным положениям о том, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Население должно иметь право самостоятельно выбирать и устанавливать структуру органов местного самоуправления на основе установленных федеральным законом принципов и элементов системы местного самоуправления.

Унификация **системы органов местного самоуправления** означает, прежде всего, законодательное закрепление **принципа разделения властей** на уровне местного самоуправления, без чего становится реальной перспектива возникновения малоэффективных и недемократических моделей организации власти на уровне местного самоуправления, а также укрепляется традиционно сложившийся перекос в сторону полномочий (а значит, доминирования) местных администраций, которые формируются, как правило, одним, пусть

даже выборным лицом. При слабой представительной власти исполнительный орган может быть полностью выведен из-под ее контроля. Отсутствие принципа разделения властей может привести в будущем и к еще одной столь же негативной тенденции — к усилению или полному доминированию представительного органа местного самоуправления, совмещающего исполнительные и контрольные функции.

Таким образом, принцип разделения властей и основанное на этом принципе разделение полномочий как между **органами местного самоуправления** внутри муниципальных образований, так и между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации должны быть основополагающими при формировании моделей организации муниципальной власти, предусматривающих определенную структуру органов местного самоуправления, которая закрепляется в **уставе муниципальных образований**. Такая унификация может решить две задачи:

1) предотвратить анархию на муниципальном уровне и диктат со стороны субъектов Российской Федерации в отношении органов местного самоуправления;

2) укрепить положение федеральных органов государственной власти в условиях российского федерализма.

Закрепление в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ правового статуса исполнительного органа местного самоуправления призвано урегулировать его взаимоотношения как с представительными органами местного самоуправления, так и с исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Важнейшее направление совершенствования системы муниципального управления — вовлечение населения в решение **вопросов местного значения**, взаимодействие местной власти и населения. Решение этой проблемы заключается в развитии и укреплении территориального общественного самоуправления.

Развитие территориального общественного самоуправления особенно актуально для крупных городов, именно в этом состоит решение проблемы децентрализации муниципальной власти. Усиление института **территориального общественного самоуправления** поможет развитию гражданских инициатив, расширит базу местного самоуправления за счет привлечения большого числа людей к решению вопросов местного значения на территории их проживания. Развитие территориального общественного самоуправления соответствует принципам, заложенным в **Европейской хартии о местном самоуправлении**. Территория, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, прежде всего, связана с местным сообществом — сообществом людей, проживающих на определенной территории и объединенных общими интересами в решении вопросов жизнедеятельности посредством развития местных материальных и социальных ресурсов на принципах самоуправления.

С усилением территориального общественного самоуправления будет укрепляться влияние населения на местную власть через развитие системы общественного контроля над деятельностью органов местного самоуправления. На базе территориального общественного самоуправления может быть создана система взаимодействия населения с органами государственной власти и местного самоуправления.

Серьезной проработки требует вопрос о регламентации процедур, связанных с использованием институтов прямой демократии. В муниципальных образованиях необходимо создавать структуры, позволяющие населению участвовать в управлении местными делами. Такими структурами могут стать постоянные комиссии по привлечению населения к решению этих дел.

Развитие территориального общественного самоуправления соответствует концепции вырастания власти снизу вверх.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] *Игнатов В. Г., Бутов В. И.* Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика. М.; Ростов-н / Д, 2000.

Игнатов В. Г., *Бутов В. И.* Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.; Ростов-н / Д.: МарТ, 2005.

[2] Закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября.

[3] Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.

[4] *Бабун Р. В.* Организация местного самоуправления: учебное пособие. СПб.: Питер, 2005.

Глава 16. Принятие решения в процессе муниципального управления

Менеджмент в муниципальном управлении имеет свои особенности, вытекающие, прежде всего, из того факта, что менеджер (субъект управления) обладает полномочиями, производными от публичной власти. Она всегда является для менеджера важнейшим ресурсом, действующим в том числе и психологически.

Вся разноплановая работа менеджера связана с тремя укрупненными функциями:

- принятие управленческого решения;
- осуществление управленческого решения;
- контроль, включающий оценку последствий решения.

Каждая из выделенных функций может быть разложена на ряд составляющих. Так, принятие управленческого решения состоит из анализа и оценки ситуации, прогнозирования и планирования.

Решение — это выбор определенного способа действий. Принятие и исполнение решений — один из важнейших элементов процесса управления муниципальным образованием, обеспечивающего взаимодействие управляемых и управляющих. Управленческое решение составляет главное средство управляющего воздействия, с помощью которого обеспечивается нормальное функционирование управляемых систем. В зависимости от характера решений они могут приниматься *коллегиально* или *единолично.* Возможен и волевой подход в отношении того, какие органы и по каким вопросам принимают решения тем или иным способом. В этом случае не было бы смысла рассматривать предложенную классификацию как основание для структурирования органов местного самоуправления. Но на самом деле способ принятия решений обусловлен как природой органа, так и характером принимаемого решения. Самый очевидный пример — **представительный орган местного самоуправления**. Его основное назначение — представлять интегрированные интересы населения; коллективный интерес здесь выражается посредством выборного коллегиального органа. Ни один из членов этого органа и никакая их обособленная группа не вправе претендовать на выражение мнения всех избирателей.

Следовательно, свои решения от имени населения этот орган принимает коллегиально.

Однако не следует делать вывод, что коллегиальное принятие решений присуще только выборному представительному органу. Коллегиальность — прямое следствие его природы, но важен также и характер принимаемых решений. Представительный орган принимает решения, наиболее значимые для **муниципального образования**. Вполне логично, что и некоторые другие решения, формулируемые другими органами и также имеющие принципиальное для муниципального образования значение, могут приниматься коллегиально.

Основными требованиями к управленческим решениям являются:

- своевременность;
- обоснованность;
- директивность (обязательность исполнения);
- адресность;
- непротиворечивость (согласованность с ранее принятыми решениями);
- правомочность.

Решение проблем, как и управление — это процесс, так как речь в данном случае идет о нескончаемой последовательности взаимосвязанных шагов. Руководитель заботится не столько о принятии решения как таковом, сколько обо всем, связанном с ним и проистекающем из него. Для устранения проблемы, как правило, требуются не единичные решения, а совокупность выборов.

Принятие решения представляет собой процесс, начинающийся с возникновения проблемной ситуации и заканчивающийся выбором решения, т. е. действием по устранению проблемной ситуации. В рамках этого процесса выделяется ряд этапов.

Первый шаг к принятию решения — это *выявление проблемы*. Полностью определить проблему, с которой сталкивается данная организация, часто оказывается непростой задачей, поскольку все части организации взаимосвязаны, а в крупной организации могут быть сотни взаимосвязей. Некоторые общие признаки возникновения проблемы в организации — уменьшение **производительности**, ухудшение качества, увеличение издержек, многочисленные конфликты и большая текучесть кадров. Обычно несколько указанных признаков дополняют друг друга. Их выявление помогает определить проблему в общем виде и способствует сокращению числа факторов, которые следует учитывать при управлении. Как правило, целесообразно избегать немедленного действия по устранению симптома, к чему склонны многие руководители. Прежде чем предпринимать какие-либо шаги, необходимо глубоко проникнуть в суть дела и выявить причины возникших трудностей.

Для *выявления причин возникновения проблемы* следует собрать и проанализировать требующуюся внутреннюю и внешнюю информацию. Увеличение количества информации не обязательно повышает качество решения. Важно видеть различия между нужной и излишней информацией и уметь одну отделять от другой.

Получить исчерпывающе точные сведения о проблеме может быть непросто. Следует учитывать, что психологические факторы часто несколько искажают информацию. Если работники считают, что руководство склонно видеть причину неприятностей в них, они вольно или невольно представят информацию таким образом, чтобы в более благоприятном свете показать собственные действия. Если же руководитель не поощряет откровенность, работники могут сообщать ему только то, что он желает от них услышать.

Когда руководитель **диагностирует** проблему с целью принятия решения, он должен отдавать себе отчет в том, что можно сделать в создавшихся условиях, а что нет. Многие возможные решения не будут выполнимыми, поскольку либо у руководителя, либо у организации недостаточно ресурсов для их реализации. Кроме того, причины проблемы

могут быть связаны с внешними для организации факторами (например, законами, которые руководитель не властен изменить). Корректирующие действия могут наталкиваться на ряд ограничений, которые сужают возможности организации в принятии решений. Перед тем как переходить к следующему этапу процесса принятия решения, руководитель должен беспристрастно *определить суть ограничений* и только потом выявлять альтернативы. Если этого не сделать, может быть выбрано нереалистичное направление действий.

Возможные ограничения:

- неадекватность средств;
- недостаточное число работников, имеющих требуемую квалификацию и опыт;
- потребность в технологии, еще не разработанной или слишком дорогой;
- нормативные или этические ограничения.

Принятие управленческих решений наталкивается еще на одно существенное, но часто вполне устранимое ограничение — объем **полномочий** для всех членов организации, определяемый высшим руководящим звеном.

Кроме формулирования ограничений, руководителю необходимо *обозначить* стандарты — *критерии принятия решений*, по которым предстоит оценивать имеющиеся альтернативы. Критерии выступают в качестве рекомендаций по оценке решений.

На следующем этапе принятия решения осуществляется *формулирование альтернативных решений* проблемы. На практике руководитель редко располагает достаточными знаниями или временем, чтобы сформулировать и оценить каждую альтернативу. Более того, рассмотрение очень большого числа альтернатив, даже если все они реалистичны, часто ведет к путанице. Поэтому обычно серьезно рассматриваются лишь несколько альтернатив, которые представляются наиболее желательными.

Однако важно позаботиться о том, чтобы был учтен достаточно широкий спектр возможных решений. Углубленный анализ трудных проблем помогает подготовить нескольких действительно различающихся альтернатив, включая возможность бездействия. Когда руководитель не в состоянии оценить, что произойдет, если ничего не предпринимать, существует опасность поддаться соблазну и перейти к немедленным действиям. Принятие решения только ради действия повышает вероятность реагирования на внешний симптом проблемы, а не на ее исконную причину.

Далее необходимо *оценить* отобранные *альтернативы*, соответствующие установленным критериям. Исследования показали, что как количество, так и качество альтернативных идей растет, когда начальная генерация альтернатив решения отделена от оценки окончательно выбранной идеи. Это означает, что только после составления перечня возможных решений следует переходить к оценке каждой конкретной альтернативы. В процессе оценки следует определить основные достоинства и недостатки идеи, а также возможные общие последствия ее реализации. Любая альтернатива сопряжена с некоторыми отрицательными последствиями, и поэтому почти все важные управленческие решения носят компромиссный характер.

Возможные решения необходимо сопоставить со стандартом, относительно которого можно измерить вероятные результаты реализации альтернатив. Стандарт формируется на основе ранее разработанных критериев. На стадии сопоставления могут возникнуть затруднения, поскольку невозможно адекватно сравнивать неоднотипные вещи. Поэтому по возможности решения следует выражать в одной форме, желательно такой, в которой выражена цель. В **муниципалитете** главной целью обычно является предоставление наилучших услуг населению при наименьших затратах. Поэтому для сравнения последствий решений часто можно использовать денежное выражение. В случае если это невозможно, можно использовать критерии, выраженные в баллах. Каждому критерию присваивается определенный вес в зависимости от его значимости.

Кроме характеристик последствий принятого решения, необходимо оценивать вероятность его успешной реализации и возможные риски. Если последствия какого-то решения благоприятны, но шанс его реализации невелик, оно может оказаться менее желательным вариантом выбора.

Хотя идеальным считается достижение оптимального решения, как правило, на практике такое решение обычно не принимается. Решая проблему, руководитель обычно склоняется к поведению, которое считает удовлетворяющим требованиям, а не максимально эффективным. Обычно оптимальное решение или вообще не обнаруживается из-за нехватки времени и невозможности учесть всю нужную информацию и альтернативы, или не проводится в жизнь, так как вероятность его реализации изначально относительно невелика. В силу этих ограничений руководитель, как правило, выбирает направление действия, которое представляется приемлемым, выполнимым, но необязательно наилучшим из возможных.

Процесс решения проблемы не заканчивается выбором альтернативы. Простой выбор направления действий представляет для организации малую ценность. Решение должно быть реализовано. Уровень **эффективности** его осуществления повысится, если оно будет признано теми, кого оно затрагивает. Иногда руководитель может возложить принятие решения на исполнителей, однако чаще он будет вынужден убеждать в правильности своей точки зрения других людей в организации; доказывать людям, что его выбор правилен. Некоторые руководители считают попытки убеждения напрасной тратой времени, однако подобный подход, как правило, снижает эффективность работы по исполнению принятых решений. Поэтому хороший способ добиться признания решения состоит в привлечении других людей к процессу его принятия.

Однако твердая поддержка сама по себе еще не гарантирует надлежащего исполнения решения. Полное осуществление решений требует приведения в действие механизмов организации и **мотивации**. После принятия решения необходимо позаботиться о системе отслеживания и контроля принятого решения для согласования фактических результатов с теми, что планировались на стадии принятия решения. Данные о том, что происходило до и после реализации решения, позволяют руководителю скорректировать процесс, пока неправильное решение (если таковое было принято) еще не нанесло значительного ущерба организации.

Для принятия верных управленческих решений нужно создать и развивать эффективную систему обмена информацией в **муниципалитете**, а именно:

- регулировать структуру и направления основных информационных потоков;
- проводить регулярные встречи-совещания с подчиненными для обсуждения грядущих перемен, распределения работ;
- улучшать систему обратной связи (перемещение работников из одного структурного подразделения в другое, опросы, ящики для предложений, введение в штат специалиста по сбору предложений с целью облегчения поступления информации на верхние уровни управления);
- улучшать систему прямой связи (распространение информационных бюллетеней, внутренние и внешние публикации, содержащие информацию, полезную для всех работников: предложения и рекомендации по поводу управления, ответы руководителей на часто задаваемые вопросы).

Осуществление решения — самый трудоемкий и напряженный этап муниципального управления.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из

набора объектов к текущей главе

Глава 17. Эффективность деятельности органов муниципального управления

17.1. Критерии эффективности деятельности местного самоуправления

Результаты муниципального управления наглядно видны в состоянии муниципального хозяйства, благосостоянии населения, в социальной и духовной сфере, общественной безопасности (правопорядке) и других сторонах жизни муниципального образования. Население в целом и каждый конкретный житель имеют свое мнение относительно рациональности и эффективности муниципального управления.

Можно выделить три уровня критериев эффективности, характеризующих деятельность органов муниципального управления:

1) общая социальная **эффективность**;

2) эффективность организации и функционирования муниципального управления;

3) эффективность деятельности конкретных органов и **должностных лиц**.

Показателями *общей социальной эффективности* муниципального управления в конкретном муниципальном образовании являются уровень и качество жизни населения.

Под уровнем жизни населения понимается уровень потребления материальных благ (обеспеченность населения промтоварами, продуктами питания, жильем и т. д.). Доля населения, находящегося за «чертой бедности», по отношению ко всему населению — один из важнейших показателей, по которым судят об уровне жизни в данном **муниципальном образовании**.

Качество жизни населения характеризуют условия и безопасность труда, состояние среды обитания, наличие и возможность использования свободного времени, культурный уровень, физическое развитие, физическая и имущественная безопасность граждан и т. п.

Показателями *эффективности организации и функционирования муниципального управления* являются:

- финансовые затраты на содержание субъекта управления (удельный вес в общем **бюджете**, расходы на зарплату и др.);
- экономия труда и материалов в системе управления (сокращение трудоемкости и численности, повышение производительности, экономия электроэнергии и материалов и др.);
- затраты времени на выполнение отдельных операций и всего процесса управления (сокращение затрат времени на сбор, обработку информации, выработку и реализацию управленческих решений и др.).

Эффективность деятельности конкретных **органов местного самоуправления** определяется степенью достижения ими целей и выполнения конкретных задач, поставленных в положении о структурном подразделении (уставе), а *конкретного должностного лица* — выполнением им в полном объеме требований должностной инструкции.

Известны следующие основные *критерии оценки эффективности муниципального управления*:[1]

- действенность — это степень достижения системой муниципального управления поставленных перед ней целей;
- экономичность — это соотношение **ресурсов**, которые предполагалось израсходовать для достижения определенных целей и выполнения конкретных работ, и фактически потребленных ресурсов;
- качество — это степень соответствия системы управления предъявляемым к ней требованиям и ожиданиям;
- соотношение результатов и затрат применительно к муниципальному управлению — это соотношение объема муниципальных услуг в рамках данной системы управления (действенность) и затрат на оказание этих услуг (экономичность);
- удовлетворенность работой — престижность работы в сфере муниципального управления, чувство безопасности, уверенности; методы измерения этого показателя основаны на определении степени соответствия представлений работников о социально-психологических условиях работы и фактических условий работы;
- внедрение инноваций — степень реального использования новых достижений в области организации управления для достижения поставленных целей.

Эффективность муниципального управления — сложное, многогранное понятие. Измерить ее можно только с помощью нескольких методических подходов и системы различных показателей. В каждом конкретном случае необходимо обосновать и разработать такую систему критериев и показателей, которая соответствовала бы объекту управления.

17.2. Использование современных информационных технологий в работе местных администраций

Высокая эффективность деятельности местного самоуправления наряду с наличием команды квалифицированных специалистов и продуманной системы муниципального управления основывается на своевременном получении, обработке и хранении необходимой информации. Проблема заключается в том, как получать достоверную информацию в нужной форме, различной степени детализации, в необходимое время и с минимальными затратами. Большие массивы разнопрофильной информации, функционирующей в муниципальном **менеджменте**, требуют использования единых автоматизированных систем ее сбора, обработки и хранения.

Применение информационных технологий затрагивает все области муниципального менеджмента. Например, в сфере маркетинговых исследований информационные технологии необходимы для проведения и обработки опросов; при управлении проектами — для расчета показателей, моделирования ситуаций, анализа чувствительности показателей к изменению внешних параметров; в логистике — для построения информационных систем управления ресурсопотоками; в финансовом менеджменте — для постановки **бюджетирования**, проведения финансового анализа отчетности предприятий и **местного бюджета**, автоматизации бухгалтерского учета и взаимодействия с казначейством; в управлении кадрами — для тестирования при приеме на работу и ведения индивидуальных программ обучения; наконец, для стратегического управления необходимы «умные» экспертные системы.[2]

Очевидно, что в муниципальном управлении должны быть автоматизированы часто повторяющиеся вычислительные процедуры, а также хранение, обработка и использование больших массивов информации. Специальные программные продукты позволяют упорядочить контрольно-аналитическую работу по исполнению распорядительных документов, соблюдению сроков ответа по письменным и устным обращениям граждан, организаций, построение и оптимизацию графиков работ, подготовку различных отчетов,

справок и т. п. Данные продукты могут значительно повысить оперативность работы аппарата, улучшить имидж местной власти среди населения, организаций и в глазах вышестоящей администрации.

Применение информационных технологий необходимо во всех отраслях городского хозяйства: в социальной — для расчета и перечисления **субсидий**; в правоохранительной — для ведения паспортного учета, управления кризисными ситуациями; при создании геоинформационной системы, т. е. оцифрованной карты с различными слоями данных на ней, для управления земельными и другими ресурсами муниципальных образований.

Такое множество проблем создает трудности при построении плана автоматизации, расстановке приоритетов (что важно, что менее важно и т. д.), отборе наиболее предпочтительных для применения информационных технологий, функций, мероприятий, задач и сравнении эффективности различных направлений.

Если комплексный подход к автоматизации в данном муниципальном образовании отсутствует, среди отдельных муниципальных органов и групп сотрудников в рамках одного подразделения появляются отдельные «островки» передовиков и отстающих в этой области, происходит дублирование работ, имеют место несовпадение данных, необоснованные затраты и пр., возникают проблемы несогласованности с другими базами данных (например, региональными), закрепления **прав собственности** на информацию и ответственности за поддержание баз данных, контроля их использования (разграничение доступа, защита информации), преобразования или сокращения муниципальных баз данных с одинаковой по типу информацией, хранящейся в разных формах (реализованных на различных программных продуктах, для разных целей и организаций). Решить указанные проблемы можно с помощью создания единых информационных систем **муниципальных образований** и их интеграции в системы более высокого уровня, грамотного проектирования автоматизированных систем управления, разработки технического задания, оценки программных продуктов, выбора исполнителей, координации работ и ресурсов заинтересованных служб, организаций и предприятий. Все это требует специальных подходов и знаний, информированности об уже существующих программных пакетах.[3]

Многочисленные возможности решения проблем муниципального управления появились с распространением Интернет-технологий. Сегодня глобальная сеть широко используется муниципальными структурами для размещения данных о себе и обмена информацией. Кроме того, весь или часть комплекса **услуг местной администрации** может предоставляться виртуально — от оформления **аренды** нежилого помещения, земельного участка, различного рода согласований до оплаты счетов, **налогов** и **сборов**, получения субсидий, проведения публичного конкурса и др. Интернет-технологии могут применяться для повышения эффективности работы ЖКХ, здравоохранения, образования и других отраслевых составляющих муниципального хозяйства. В случае использования электронных процедур снижаются эмоционально-психологическая нагрузка, вероятность злоупотреблений, обеспечиваются возможность круглосуточного обслуживания, персонализация услуг, четкие процедуры. При внедрении информационных технологий дополнительно повышается долгосрочный конкурентный потенциал муниципального образования как интеллектуального города с прогрессивной администрацией, развитой «экономикой знаний» и «цифровой» демократией.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. 2-е изд., доп. и перераб.

М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.

[2] Муниципальный менеджмент: справочное пособие / В. В. Иванов, А. Н. Коробова. М.: ИНФРА-М, 2002.

[3] Там же.

Глава 18. Межмуниципальное и международное сотрудничество

Муниципальные образования способны более эффективно решать многие вопросы за счет совместных усилий. Сотрудничество между муниципальными образованиями может осуществляться также для совместной защиты общих интересов перед органами государственной власти, обмена опытом работы и других целей. Такое сотрудничество принимает формы союзов, ассоциаций, хозяйственных обществ и др.

18.1. Союзы и ассоциации муниципальных образований за рубежом

В **Европейской хартии о местном самоуправлении** (статья 10) указано, что право органов местного самоуправления вступать в ассоциацию для защиты и достижения общих интересов, а также входить в состав международной **ассоциации местного самоуправления** должно быть признано в каждом государстве.[1] Возможность объединения муниципальных образований в союзы и ассоциации предусмотрена законодательством большинства зарубежных стран. Такие союзы существуют уже много лет и накопили значительный опыт работы.

В США наиболее значимой является Национальная лига городов, главная задача которой — лоббирование интересов городов в Конгрессе США и федеральном правительстве. Эта лига объединяет столицы штатов, наиболее крупные города и городские агломерации. В каждом штате имеется также своя лига городов, так что крупный город может входить одновременно и в лигу штата, и в Национальную лигу. Для организации межмуниципального хозяйственного сотрудничества и решения задач, затрагивающих интересы нескольких соседних муниципалитетов, в США создаются так называемые специальные округа (школьные, водохозяйственные и др.).[2]

В Германии в состав Немецкого союза городов входят 745 членов, в том числе 144 города — как непосредственные члены и 601 город — как косвенные члены (через 11 земельных союзов). Кроме того, в Союзе на правах чрезвычайных членов находятся восемь региональных и специализированных союзов.

В Испании существуют такие ассоциации, как **синдикаты** коммун — добровольные объединения коммун, создаваемые для совместного осуществления определенных работ, относящихся к их компетенции.

В Великобритании имеются ассоциации графских, окружных и низовых (деревенских, приходных, коммунных) звеньев муниципальной системы. Как правило, они действуют самостоятельно, поддерживая связи с министрами центрального правительства.[3]

Авторитетными неправительственными международными форумами местных властей являются:

- Международный союз местных властей, основная задача которого — создание благоприятных условий для межмуниципального сотрудничества, защита интересов местного самоуправления в собственных государствах и на международном уровне;
- Конгресс местных и региональных властей Европы, в составе которого имеется палата местных властей.

18.2. Союзы и ассоциации муниципальных образований в Российской Федерации

В нашей стране союзы и ассоциации местных властей стали появляться сравнительно недавно, с началом перестройки 1980-х гг. Первой в 1986 г. была создана Ассоциация сибирских городов, преобразованная в дальнейшем в Ассоциацию сибирских и дальневосточных городов (АСДГ). Большую роль в развитии межмуниципального сотрудничества и защите интересов местного самоуправления сыграл образованный в 1991 г. Союз российских городов, объединивший в основном столицы **субъектов Российской Федерации** и другие крупные города. По состоянию на 2004 г. в Российской Федерации создано и функционирует несколько десятков различных союзов и ассоциаций муниципальных образований.

Согласно действующему законодательству, союз (ассоциация) органов местного самоуправления является юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в порядке, установленном для некоммерческих организаций. Учредителями союзов и ассоциаций становятся органы местного самоуправления. На основании учредительных договоров устанавливаются вид деятельности союза (ассоциации), права на долевое участие и пользование результатами деятельности, организационные формы управления, порядок и процедура принятия решений по всем вопросам работы. Союзы и ассоциации создаются без ограничения срока деятельности, если иное не установлено в учредительных документах.

Для описания сфер и видов деятельности самых разнообразных союзов и ассоциаций используются многочисленные параметры, что приводит к необходимости классификации указанных объединений.

По территории действия союзы и ассоциации муниципальных образований разделяются:

- на региональные союзы и ассоциации (например, Ассоциация городов, поселков и сельсоветов Калужской области, Ассоциация местных властей Волгоградской области, Ассоциация муниципальных образований Калининградской области, Союз местных властей Дагестана и т. д.) — объединяют **муниципальные образования**, расположенные в границах одного субъекта Российской Федерации; в некоторых крупных субъектах (Красноярский край, Приморский край) имеется по нескольку подобных ассоциаций, охватывающих части территории соответствующего региона;
- межрегиональные союзы и ассоциации (АСДГ, Союз городов Центра и Северо-Запада России, Ассоциация городов Поволжья, Ассоциация муниципальных образований «Города Урала», Ассоциация городов Юга России) — координируют деятельность муниципальных образований в рамках крупных макрорегионов;
- общероссийские **союзы и ассоциации** (важнейшими среди них являются Союз российских городов и Союз малых и средних городов России) — представляют интересы муниципальных образований на всей территории Российской Федерации.

По профилю деятельности союзы и ассоциации муниципальных образований делятся:

- на объединения, представляющие интересы всех муниципальных образований соответствующей территории;
- специализированные (обычно общероссийские) ассоциации по отраслевым или иным направлениям деятельности. К числу специализированных ассоциаций относятся Союз шахтерских городов, Ассоциация развития наукоградов, Союз **закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО)**, Ассоциация городов Заполярья и Крайнего Севера, Союз малых исторических городов и др.

По уровню представительства выделяют союзы и ассоциации:

- объединяющие муниципальные образования в целом;
- объединяющие только отдельные органы местного самоуправления (например, представительные органы, жилищно-коммунальные службы, органы здравоохранения и т. п.).

Союзы и ассоциации муниципальных образований принимают участие в разработке и обсуждении проектов **законов**, затрагивающих интересы местного самоуправления, реализации государственных программ его поддержки, участвуют в парламентских слушаниях и международных форумах по проблемам местного самоуправления, осуществляют взаимодействие с зарубежными союзами и ассоциациями. Многие положительные результаты, достигнутые в ходе муниципальной реформы в России за последние годы, в немалой степени оказались следствием совместной работы союзов и ассоциаций муниципальных образований.

В 1998 г. по инициативе ряда союзов и ассоциаций муниципальных образований был учрежден Конгресс муниципальных образований Российской Федерации — единая общенациональная организация, своеобразный «союз союзов», представляющий интересы всех типов муниципальных образований страны при взаимодействии с федеральными органами государственной власти, а также с зарубежными и международными организациями по вопросам местного самоуправления. Создание конгресса было поддержано Указом Президента Российской Федерации. Конгресс отстаивает и защищает права и интересы местного самоуправления при проведении государственной политики в различных сферах общественной жизни.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вносит ряд существенных изменений в деятельность союзов и ассоциаций муниципальных образований России. Установлено, что в каждом **субъекте Российской Федерации** должен быть образован единый совет муниципальных образований. Организация и деятельность таких советов осуществляется в соответствии с законодательством о некоммерческих организациях (применительно к ассоциациям). Совет должен иметь свой устав, органы управления. Совет определяет размер и порядок уплаты членских взносов на осуществление своей деятельности; он не вправе вмешиваться в деятельность **муниципальных образований** или ограничивать ее. Существование совета не препятствует созданию и деятельности иных союзов и ассоциаций муниципальных образований на территории или части территории субъекта Российской Федерации.

Региональные советы муниципальных образований могут рассматривать следующий круг вопросов:

- предварительное рассмотрение и согласование проектов законов и иных правовых актов субъекта Российской Федерации, регулирующих деятельность местного самоуправления;
- выработка согласованных подходов к вопросам, касающимся установления системы муниципальных образований на территории субъекта Российской Федерации, порядка их создания, объединения и упразднения, изменения их границ, границ и правового режима пригородных зон;
- выработка согласованных решений по вопросам передачи в **муниципальную собственность** различных объектов **государственной собственности**, включая землю и другие природные ресурсы;
- выработка согласованных решений по вопросам региональной налоговой политики, системы межбюджетных и иных финансовых взаимоотношений между субъектом Российской Федерации и муниципальными образованиями;
- участие в разработке и реализации региональных программ государственной поддержки **местного самоуправления**;
- согласование порядка наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, финансирования и контроля их исполнения;
- согласование порядка и формы участия муниципальных образований в выполнении

федеральных, региональных и других программ, с компенсацией расходов.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ установлено, что указанные региональные советы могут образовать единое общероссийское объединение муниципальных образований, в которое могут также входить иные объединения муниципальных образований.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] Европейская хартия о местном самоуправлении / Принята в Страсбурге в 1985 г. - Русская версия. - Страсбург: Совет Европы. Отдел изданий и документов, 1990.

[2] *Игнатов В. Г.*, *Бутов В. И.* Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.; Ростов-н / Д.: МарТ, 2005.

[3] *Ясюнас В.А.* Основы местного самоуправления: учебное пособие. М.: Ось-89, 1998.

Раздел VI. ЭкономическАЯ основА местного самоуправления

Перед изучением данного раздела внимательно прослушайте введение к разделу. Затем изучите последовательно материалы глав раздела, обращаясь по мере необходимости к объектам «Видеоматериалы», «Глоссарий», «Персоналии». После изучения каждой главы рекомендуется выполнить тренировочные задания.

Особое внимание при изучении раздела обратите на содержание видеолекции «Имущество и финансовые ресурсы местного самоуправления, определяющие его экономическую основу». После изучения всех глав прослушайте основные выводы по разделу. Затем проверьте свои знания по разделу, выполнив контрольные задания. Ответьте на вопросы для самоконтроля, приведенные ниже.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение экономической основы местного самоуправления. Охарактеризуйте существующие концепции, по-разному рассматривающие данное понятие.
2. Как в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» трактуется понятие экономической основы местного самоуправления?
3. Что такое муниципальная собственность (в юридическом и экономическом смыслах)?
4. Что такое муниципальное имущество?
5. Какая часть муниципального имущества составляет муниципальную казну?
6. Как можно классифицировать объекты муниципальной собственности?
7. Кто является главным субъектом владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью?
8. Кого можно отнести к второстепенным субъектам права муниципальной

собственности?

9. Как осуществляется формирование муниципальной собственности?

10. Чем определяется целесообразность создания муниципальных предприятий?

11. Что такое приватизация муниципальной собственности? Каково ее значение?

12. Кто определяет порядок и условия приватизации муниципальной собственности? Куда поступают и на какие цели используются доходы от приватизации муниципального имущества?

13. Какими полномочиями в отношении муниципальной собственности обладают органы местного самоуправления, согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ?

14. В чем состоят основные полномочия органов местного самоуправления в области использования и охраны природных ресурсов?

15. Какое предприятие называется унитарным?

16. Какими правами по управлению деятельностью унитарных предприятий обладают органы местного самоуправления?

17. Опишите положительные стороны и недостатки в деятельности муниципальных предприятий.

18. Охарактеризуйте положительные стороны и недостатки привлечения частного сектора к предоставлению муниципальных услуг. При каких условиях местной администрации выгодно использовать услуги частного сектора?

19. Что такое муниципальный заказ?

20. Как осуществляется размещение муниципального заказа?

21. Что понимается под комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования?

22. Дайте определение управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования.

23. Перечислите недостатки, характерные для организации управления социально-экономическими процессами на уровне муниципальных образований.

24. На конкретных примерах поясните, в каких случаях удовлетворение социальных потребностей может быть целью социально-экономического развития муниципального образования, а в каких случаях — нет.

25. Перечислите и охарактеризуйте основные этапы в процессе управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования.

26. Что является объектом управления в системе управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования?

Далее выполните практические задания из **практикума по разделу 6**.

Глава 19. Понятие экономической основы местного самоуправления

Эффективность местного самоуправления определяется, прежде всего, материально-финансовыми ресурсами, которые являются экономической основой местного самоуправления.

Экономическая основа местного самоуправления — один из его главных базисных

элементов — тесно связана с численностью населения и территориальной основой местного самоуправления. Наличие трех указанных элементов в их тесной диалектической связи — важнейшее условие, обеспечивающее реальную гарантию становления и развития местного самоуправления. Местная публичная власть реализуется посредством применения административных и экономических методов управления в их сочетании.

Экономическая основа местного самоуправления представляет собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, которые связаны с формированием и использованием муниципальной собственности, местных бюджетов и других местных финансов в интересах населения муниципальных образований.

Существует две концепции, по-разному трактующие понятие экономической основы местного самоуправления. Для англосаксонской модели характерно определение, которое учитывает экономические отношения, охватывающие сферу местного значения: экономическая основа местного самоуправления — это совокупность регулируемых нормами права отношений по формированию, управлению, владению, пользованию и распоряжению **муниципальной собственностью**, осуществлению налоговой и финансовой политики в целях решения задач местного значения. Эти отношения складываются в результате деятельности жителей, проживающих в пределах муниципального образования, и органов местного самоуправления.[1] Сторонники европейской континентальной концепции обращают внимание на отношения, охватывающие также вопросы государственного значения, и, следовательно, полагают, что экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальная собственность, **местные финансы**, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления.[2]

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», э*кономическую основу местного самоуправления составляют находящиеся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований*.[3]

В **Европейской хартии о местном самоуправлении** записано, что органы местного самоуправления имеют право на обладание «средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций», при этом финансовые средства «должны быть соразмерны предоставленным им конституцией или законом полномочиям».[4]

Имущество и финансовые ресурсы местного самоуправления, определяющие его экономическую основу, складываются из нескольких составных частей (рис. 19.1).[5]

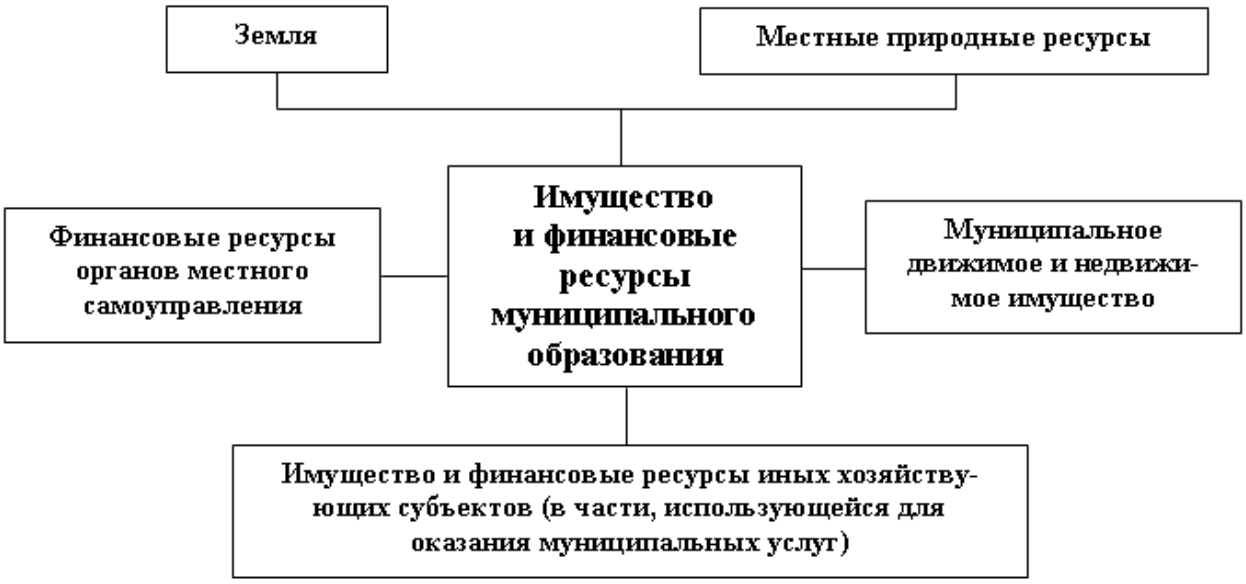

Рис. 19.1. Имущество и финансовые ресурсы муниципального образования

Экономическая основа обеспечивает хозяйственную самостоятельность местного самоуправления, создает условия для его жизнедеятельности, служит удовлетворению **потребностей** населения муниципальных образований. Укрепление и развитие экономической основы местного самоуправления оказывает влияние на экономическое положение в стране в целом.

Органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов должны содействовать развитию экономической основы местного самоуправления.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] Муниципальное право России: Вопросы и ответы / Н. В. Постовой. 4-е изд., испр. и доп. М.: Юриспруденция, 2004.

[2] Муниципальный менеджмент: учебное пособие для вузов / Т. Г. Морозова, М. П. Победина, Г. Б. Поляк и др.; под ред. проф. Т. Г. Морозовой. М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1999.

[3] Закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября. Глава 8, статья 49.

[4] Европейская хартия о местном самоуправлении / Принята в Страсбурге в 1985 г. - Русская версия. - Страсбург: Совет Европы. Отдел изданий и документов, 1990. Статья 9.

[5] Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006. С. 337.

Глава 20. Муниципальная собственность

20.1. Понятие муниципальной собственности

Термин «**муниципальная собственность**» употребляется в законодательстве в двух

различных смыслах:

- юридическом — как обозначение вещного права (права лица на определенную вещь), включающего в себя правомочия владеть, пользоваться и распоряжаться этой вещью;
- экономическом — как обозначение совокупности экономических (производственных) отношений, связанных с определенным имущественным комплексом и определенным субъектом хозяйственной деятельности.

В Конституции Российской Федерации[1] термин «муниципальная собственность» используется в юридическом смысле: указано, что местное самоуправление обеспечивает «владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» (статья 130), а «органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью» (статья 132).

В статье 8 Конституции Российской Федерации термин «собственность» употребляется в экономическом смысле: речь идет о равноправном существовании в нашей стране частной, государственной, муниципальной и иных **форм собственности**.

Состав экономической основы местного самоуправления свидетельствует о том, что она связана с несколькими группами общественных отношений:

- с отношениями муниципальной собственности;
- финансовыми отношениями;
- отношениями, которые возникают по поводу имущества, находящегося в государственной собственности и переданного в управление органам местного самоуправления;
- отношениями по поводу иной собственности.

Следовательно, *муниципальная собственность* как составная часть экономической основы местного самоуправления представляет собой совокупность регулируемых нормами права экономических отношений, связанных с имущественным комплексом муниципального образования и самим субъектом права муниципальной собственности.[2]

Согласно статье 215 Гражданского кодекса Российской Федерации, муниципальной собственностью является имущество, принадлежащее на основании права собственности **городским**, **сельским поселениям**, а также другим муниципальным образованиям.

Имущество, находящееся в собственности муниципального образования, подразделяется на две части:

1) имущество, закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями на правах хозяйственного ведения и оперативного управления;

2) средства **местного бюджета** и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и организациями и составляющее, согласно статье 215 Гражданского кодекса Российской Федерации, муниципальную казну соответствующего муниципального образования.[3]

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»,[4] в состав муниципального имущества входит имущество, предназначенное:

1) для решения **вопросов местного значения**;

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

3) обеспечения деятельности органов и **должностных лиц местного самоуправления**, **муниципальных служащих**, работников муниципальных предприятий и учреждений.

К муниципальной собственности относится имущество органов местного самоуправления, а также муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальные жилищный фонд и

нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое **движимое** и **недвижимое имущество**.

Главный критерий включения имущественных активов в муниципальную собственность — их принадлежность к системе **местного хозяйства**. Выход за рамки этой системы при муниципализации объектов собственности является неоправданным и экономически неэффективным мероприятием.

20.2. Объекты и субъекты муниципальной собственности

Объекты **муниципальной собственности** можно классифицировать:

1) по характеру — на недвижимое (здания, сооружения, земельные участки, коммуникации) и движимое (**оборотные средства** муниципальных предприятий и учреждений, доходы от муниципальной собственности, поступления от **местных налогов и сборов**) имущество;

2) по назначению — на объекты производственного (предприятия местной промышленности, ремонтные, строительные, эксплуатационные и т. п.) и непроизводственного (здравоохранение, образование, социальное обслуживание, культура и т. п.) назначения.

Значительную часть объектов муниципальной собственности составляют основные фонды непроизводственного назначения:

1) жилой фонд;

2) нежилой фонд (административные здания, школы, дошкольные учреждения, больницы, поликлиники, санатории, театры, кинотеатры, стадионы, бассейны и т. п.);

3) объекты инженерной инфраструктуры, относящиеся к жилищно-коммунальному хозяйству: сооружения и сети водопроводно-канализационного хозяйства, тепло-, электро-, газоснабжения, объекты внешнего благоустройства и санитарного надзора;

4) транспортные системы: дорожная сеть в пределах городской черты, предприятия городского пассажирского транспорта;

5) земельные участки, в том числе зеленые зоны в пределах городской черты (сады, парки, скверы).

Главным *субъектом* владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью является **местное сообщество** (население муниципального образования). **Органы местного самоуправления** лишь «управляют муниципальной собственностью» и на этом основании выступают в качестве второстепенных субъектов права муниципальной собственности. К таким субъектам можно отнести:

- **главу муниципального образования**;
- **представительный орган муниципального образования**;
- структурные органы и подразделения **местной администрации**;
- орган управления муниципальным хозяйством;
- муниципальные унитарные предприятия и муниципальные учреждения;
- другие организации с правом управления муниципальной собственностью.

Права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, от имени **муниципального образования** осуществляют органы местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законами **субъектов Российской Федерации** и уставами муниципальных образований, — население непосредственно.

20.3. Муниципальная и другие типы собственности: сравнительная характеристика

Основной субъект владения, пользования и распоряжения муниципальной

собственностью — **местное сообщество**, т. е. население муниципального образования в целом. При этом каждый член местного сообщества является собственником лишь в составе так называемого совокупного субъекта — общества. В то же время в качестве дополнительных субъектов отношений муниципальной собственности выступают органы, причастные к управлению ею. По данным характеристикам **муниципальная собственность** близка к общественной (в рамках общества, проживающего в границах муниципального образования) и государственной собственности. Можно с уверенностью утверждать, что муниципальная собственность в большей степени близка к государственной: ведь собственником последней также выступает в первую очередь общество в целом (население как источник государственной власти), но в масштабах всей страны (здесь собственники в определенной степени «пересекаются»), а для управления государственной собственностью создаются специальные органы, которые — как и в случае с муниципальной собственностью — также являются дополнительными субъектами соответствующих отношений.

Объектами муниципальной собственности, как показано выше, являются, прежде всего, муниципальные земли, ресурсы, финансово-кредитные организации, предприятия и их имущество, различное **движимое** и **недвижимое имущество**, т. е. в собственности муниципальных образований находятся самые разнообразные объекты, расположенные на соответствующей территории. Муниципальная собственность по своей природе обладает двумя важнейшими особенностями.

1. Муниципальная собственность имеет социальную направленность. В исключительной собственности муниципальных образований находятся те объекты, которые особенно важны для жизнеобеспечения определенного населенного пункта либо территории, для сохранения историко-культурного наследия. К таким объектам можно отнести, например, городские парки и памятники культуры. Таким образом, во-первых, управление объектами муниципальной собственности наиболее чувствительно влияет на жизнь населения соответствующей территории (в отличие от управления многими другими формами собственности), а во-вторых, многие объекты муниципальной собственности (спортивные, образовательные и др.) социально ориентированы.

2. Муниципальная собственность выполняет функции **экономической основы местного самоуправления**. Например, муниципальные предприятия в соответствии со статьей 113 Гражданского кодекса Российской Федерации являются **коммерческими предприятиями**. Имущество органов местного самоуправления составляет материальную базу, обеспечивающую деятельность этих органов.

Таким образом, по характеру объектов собственнических отношений к муниципальной собственности наиболее близка государственная: здесь также в собственности в первую очередь находятся объекты жизнеобеспечения и объекты производственного и социально-экономического назначения (предприятия и учреждения).

Проведенный выше анализ показывает, что муниципальная собственность по своей природе наиболее близка к **государственной собственности**. Сущность первичного собственника в обоих случаях сходна: население соответствующей территории. Характер объектов государственной и муниципальной собственности также близок: среди основных функций этих объектов — стабилизирующая и обеспечивающая социально-экономическое благополучие населения. К особенностям и государственной, и муниципальной собственности относятся ее общественный характер (владеет не каждый член общества, а все вместе) и наличие органов-посредников, создаваемых для управления ею.

20.4. Формирование муниципальной собственности

Формирование **муниципальной собственности** напрямую связано с разграничением

компетенции между уровнями управления — государственным и местным. Объекты рассматриваемого вида собственности служат для обеспечения **компетенции местного самоуправления**.

Формирование муниципальной собственности осуществляется путем *разграничения собственности, приватизации, создания новых объектов, передачи, приобретения в результате купли-продажи, дарения* и т. д. Порядок формирования муниципальной собственности первоначально был предусмотрен в постановлении Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы, Санкт-Петербурга и муниципальную собственность». В соответствии с приложением № 3 к данному постановлению в состав муниципальной собственности должны были перейти объекты государства, расположенные на территории городских и районных Советов (т. е. жилищный и нежилой фонд, жилищно-эксплуатационные и ремонтно-строительные предприятия, объекты инженерной инфраструктуры и т. д.), а также объекты, находившиеся в собственности **субъектов Российской Федерации** и расположенные на территории соответствующих городов (т. е. предприятия **розничной торговли**, общественного питания и бытового обслуживания населения; учреждения и объекты здравоохранения, народного образования, культуры и спорта; оптово-складские мощности).

Распоряжением Президента Российской Федерации от 18 марта 1992 г. № 114-рп было утверждено Положение об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности (утратило силу в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 12 июня 2006 г. № 603 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации). В положении определялся порядок составления и утверждения перечня объектов, передаваемых в муниципальную собственность, и порядок оформления прав собственности. Перечни указанных объектов следовало согласовывать с органами государственного управления, в ведении которых эти объекты находились. При согласовании перечней объектов **федеральной собственности** органы государственного управления исходят из необходимости сохранения технологического единства инженерных, учебных, лечебно-профилактических комплексов (систем), централизованного управления ими, обеспечения необходимых требований к организации их безопасной эксплуатации, а также недопущения выведения из их состава объектов, не являющихся автономными по характеру своего функционирования.

Составление и утверждение перечней отнесено положением к ведению комитетов по управлению имуществом городов и районов.

В дальнейшем порядок передачи государственной собственности субъектов Российской Федерации в состав муниципальной собственности, предусматривающий возможность пополнения муниципальной собственности за счет государственной, стал определяться законами субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении или специальными законами о муниципальной собственности.

Полномочия местного самоуправления в области управления муниципальной собственностью существенно возросли в связи с начавшимся в 1992 г. процессом **приватизации**.

Основным нормативным актом, регулирующим данный вопрос, является Федеральный закон от 21 ноября 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества». Под *приватизацией муниципального имущества* понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов

Российской Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц.

Порядок и условия приватизации муниципальной собственности определяются населением непосредственно или представительными органами местного самоуправления самостоятельно. Доходы от приватизации объектов муниципальной собственности в полном объеме поступают в **местный бюджет**.

Приватизация муниципального имущества относится к производным способам приобретения права собственности, представляя собой (за исключением внесения муниципального имущества в оплату уставного капитала обществ) особый случай купли-продажи имущества. Данный договор является взаимообязывающим. Материальный объект договора — приватизируемое муниципальное имущество, юридические объекты — действия сторон по передаче данного имущества и уплате за него денежной суммы (цены), а также по выполнению других условий договора (например, инвестиционных и (или) социальных условий при продаже имущества на коммерческом конкурсе с инвестиционными и (или) социальными условиями). Таким образом, *приватизация* — это особый способ передачи имущества из публичной в частную собственность.

Исходя из сформулированного выше понятия приватизации муниципального имущества, можно выделить следующие *признаки приватизации*:

- принадлежность приватизируемого имущества к муниципальной собственности (отчуждение своего имущества обществом, имеющим **муниципальное образование** в качестве единственного участника, не будет считаться приватизацией, так как с момента формирования уставного капитала **юридического лица** имущество, внесенное учредителями в оплату уставного капитала, является собственностью самого общества);
- покупателем приватизируемых объектов могут быть только субъекты **частной собственности** (передача государственного (муниципального) имущества от одного государственного (муниципального) унитарного предприятия другому не является приватизацией имущества);
- возмездность приватизации;
- законодательное требование отчуждать государственное или муниципальное имущество только способами, установленными Федеральным законом от 21 ноября 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Средства, поступающие в местные бюджеты в результате приватизации, направляются исключительно:

- на содержание объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, не вошедших в имущественный комплекс приватизируемых предприятий и переданных в ведение соответствующих **органов местного самоуправления**;
- финансирование мероприятий по социальной защите населения;
- реализацию соответствующих **инвестиционных программ**.

Один из важнейших способов формирования муниципальной собственности — создание этой собственности путем строительства производственных объектов, приносящих прибыль.

20.5. Права и полномочия органов местного самоуправления по распоряжению муниципальной собственностью

Конституция Российской Федерации закрепляет за органами местного самоуправления все права собственника: владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (статья 130), а также гарантирует их самостоятельность в управлении муниципальной собственностью.[5]

В соответствии с российским законодательством **органы местного самоуправления** вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное пользование физическим и юридическим лицам, определяя в договорах и соглашениях условия использования этих объектов. Кроме того, органы местного самоуправления вправе сдавать объекты муниципальной собственности в **аренду**, а также совершать с муниципальным имуществом иные сделки в соответствии с законом. Органы местного самоуправления также участвуют в других мероприятиях по вопросам управления муниципальной собственностью: в определении порядка передачи и продажи муниципального жилья в собственность граждан и организаций, сдачи муниципального жилья в аренду, правил пользования земельными ресурсами; правил пользования сооружениями, предназначенными для удовлетворения нужд населения и др.

В соответствии со статьей 51 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления имеют следующие полномочия в отношении муниципальной собственности.[6]

1. Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

2. Органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или постоянное пользование **физическим** и **юридическим лицам**, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

3. Порядок и условия **приватизации** муниципального имущества определяются **нормативными правовыми актами** органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами. Доходы от использования и приватизации муниципального имущества поступают в местные бюджеты.

4. Органы местного самоуправления могут создавать **муниципальные предприятия и учреждения**, участвовать в создании **хозяйственных обществ**, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению **вопросов местного значения**.

20.6. Полномочия органов местного самоуправления в области использования природных ресурсов и охраны окружающей среды

В статье 9 Конституции Российской Федерации признается право муниципальной собственности на землю и другие природные ресурсы.[7]

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления могут в интересах населения устанавливать условия и осуществлять контроль над использованием земель, находящихся в границах **муниципального образования**. Указанные действия составляют важную государственную функцию, поэтому органы местного самоуправления тесно взаимодействуют по этим вопросам с государственными органами, осуществляющими госземконтроль.

Согласно Земельному кодексу Российской Федерации, *к полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений* относятся: установление правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, разработка и

реализация местных программ использования и охраны земель, изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд, а также иные полномочия по решению **вопросов местного значения** в области использования и охраны земель, находящихся в муниципальной собственности.

По Федеральному закону от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю», к муниципальной собственности относятся:[8]

- земли особо охраняемых природных территорий местного значения, земли водного фонда, занятые обособленными водными объектами, находящимися в **муниципальной собственности**;
- земли сельскохозяйственного назначения, земли населенных пунктов и иные земли, на которых располагается недвижимое имущество, находящееся в муниципальной собственности;
- земельные участки, на которых располагается недвижимое имущество, находящееся в частной собственности, не приобретенные собственником имущества в установленном порядке;
- земельные участки, которые были предоставлены гражданину, коммерческой организации, органу местного самоуправления, а также созданным органами местного самоуправления муниципальному унитарному предприятию, муниципальному учреждению, другой **некоммерческой организации**;
- земельные участки, под поверхностью которых находятся участки недр местного значения.

В Российской Федерации негосударственные субъекты собственности на землю имеют права не на все недра, соответствующие их земельному участку, а только на общераспространенные полезные ископаемые (глина, песок и т. п.). Залежи угля, нефти, руды и т. п. не включены в состав недвижимого имущества частного собственника земельного участка, так как недра полностью принадлежат государству.

Согласно Федеральным законам от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах», к полномочиям органов местного самоуправления, помимо перечисленного выше, относятся: регулирование использования месторождений общераспространенных полезных ископаемых, недр для строительства подземных сооружений местного значения, введение ограничений на использование участков недр на территории **муниципального образования**, если эта деятельность наносит ущерб окружающей среде и др.

В Федеральном законе от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» предусмотрено право органов местного самоуправления получать плату за добываемые на территории муниципальных образований полезные ископаемые, за их поиск и разведку.

Таким образом, в Российской Федерации *недра и содержащиеся в недрах полезные ископаемые находятся в собственности государства, но добытые полезные ископаемые могут находиться в муниципальной собственности*.

В физический и, следовательно, в экономико-правовой состав **недвижимого имущества** любого собственника (кроме государства) не входит и воздушное пространство над поверхностью земельного участка данного собственника. Оно носит общественный характер и принадлежит государству. Только на землях государственного фонда понятие недвижимости включает все его составные части в вертикальной проекции.

Водные ресурсы в нашей стране также являются государственной собственностью. Вместе с тем, согласно Водному кодексу Российской Федерации, небольшие обособленные водные объекты могут находиться в **муниципальной собственности**.

В полномочия **органов местного самоуправления** входит регулирование

использования водных объектов местного значения, установление правил водопользования на водных объектах, расположенных на территории муниципального образования (места для купания, забора воды, водопоя скота и пр.).

В Российской Федерации *использование земли является платным, поэтому взимается* ***земельный налог***. Минимальные ставки налога на землю устанавливаются на уровне субъекта Российской Федерации, однако органы местного самоуправления вправе повышать ставки этого налога, а также устанавливать **льготы** в соответствии с Законом Российской Федерации от 11 октября 1991 г. № 1738-I «О плате за землю» (с 1 января 2006 г. данный закон утратил силу, за исключением статьи 25) и Налоговым кодексом Российской Федерации.

Для приобретения и выкупа земельных участков используется нормативная цена земли, порядок определения которой устанавливается Правительством Российской Федерации. Органы местного самоуправления могут повышать или понижать установленную нормативную цену земли, однако не более чем на 25%.

Органы местного самоуправления должны организовывать работы по межеванию (установлению границ землепользования), проведению землеустройства (т. е. мероприятий по рациональному использованию и охране земель), участвовать в мелиоративных работах, проводимых на территории муниципального образования. Указанные органы могут владеть мелиоративными системами и сооружениями, принимать участие в экспертизе проектов их создания. Соответствующие полномочия закреплены в Федеральном законе от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ «О мелиорации земель».

Органы местного самоуправления имеют право передавать землю в собственность, предоставлять землю в пользование, в **аренду**.

Передача муниципального имущества для использования на условиях договора аренды — один из важнейших видов непосредственной хозяйственной деятельности муниципалитетов, надежный источник пополнения **местного бюджета** и действенный инструмент экономического развития территории. Наиболее распространена аренда муниципального недвижимого имущества: зданий, помещений, земельных участков. Значительно реже заключаются договоры аренды движимого имущества и уже совсем редко — аренды действующих **муниципальных предприятий**.

При аренде земельного участка, находящегося в муниципальной собственности, на срок более чем пять лет **арендатор** земельного участка имеет право в пределах срока договора аренды земельного участка передавать свои права и обязанности по этому договору третьему лицу, в том числе отдать арендные права земельного участка в залог и внести их в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного товарищества или общества либо в качестве паевого взноса в производственный кооператив без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления.

Изменение условий договора аренды земельного участка, находящегося в муниципальной собственности, без согласия его арендатора, а также ограничение установленных договором аренды земельного участка прав его арендатора не допускаются. Досрочное расторжение договора аренды земельного участка, заключенного на срок более чем пять лет, по требованию арендодателя возможно только на основании решения суда в случае существенного нарушения арендатором условий данного договора.

При продаже земельного участка, находящегося в муниципальной собственности, арендатор данного земельного участка имеет преимущественное право его покупки в порядке, установленном гражданским законодательством для случаев продажи доли в праве общей собственности постороннему лицу.

Правила организации и проведения **торгов** по продаже находящихся в муниципальной собственности земельных участков или продаже права на заключение договоров аренды

таких земельных участков утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2002 г. № 808 «Об организации и проведении торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды».

В качестве продавца земельного участка или права на заключение договора аренды такого земельного участка выступает орган местного самоуправления. В качестве организатора торгов (конкурсов, аукционов) выступает собственник или действующая на основании договора с ним специализированная организация. Собственник земельного участка определяет форму проведения торгов (конкурсов, аукционов), начальную цену предмета торгов (конкурсов, аукционов) и сумму задатка.

Порядок организации и проведения торгов (конкурсов, аукционов) по продаже земельных участков или продаже права на заключение договоров аренды таких земельных участков определяется Правительством Российской Федерации в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и Земельным кодексом Российской Федерации.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] Конституция Российской Федерации. М. : Астрель, 2004.

[2] Муниципальное право России: Вопросы и ответы / Н. В. Постовой. 4-е изд., испр. и доп. М.: Юриспруденция, 2004. С. 42.

[3] Муниципальный менеджмент: учебное пособие для вузов / Т. Г. Морозова, М. П. Победина, Г. Б. Поляк и др.; под ред. проф. Т. Г. Морозовой. М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1999. С. 203.

[4] Закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября.

[5] Конституция Российской Федерации. М. : Астрель, 2004.

[6] Закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября.

[7] Конституция Российской Федерации. М. : Астрель, 2004.

[8] Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006. С. 343.

Глава 21. Особенности хозяйственной деятельности органов местного самоуправления

21.1. Создание муниципальных предприятий, учреждений, организаций

Согласно статье 51 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», **органы местного самоуправления** вправе в соответствии с законом создавать предприятия, учреждения и организации для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации. Органы местного самоуправления создают *унитарные предприятия*, т. е. **коммерческие организации**, не наделенные правом собственности на закрепленное за ними собственником имущество.

Имущество унитарного предприятия является неделимым и не может быть

распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия. Основные положения по данному вопросу содержатся в статьях 113-115 Гражданского кодекса Российской Федерации и в Федеральном законе от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

В Российской Федерации создаются и действуют следующие *виды муниципальных унитарных предприятий:*

- муниципальное предприятие — унитарное предприятие, основанное на **праве хозяйственного ведения**;
- муниципальное казенное предприятие — унитарное предприятие, основанное на **праве оперативного управления**.

Органы местного самоуправления определяют цели, условия и порядок деятельности предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, осуществляют регулирование цен и тарифов на их продукцию (услуги), утверждают их уставы, назначают и увольняют руководителей данных предприятий, учреждений и организаций, заслушивают отчеты об их деятельности.[1]

Исполнение муниципальных услуг составляет суть хозяйственной деятельности местного самоуправления.

Муниципальные предприятия имеются во всем мире. В российских городах и других муниципальных образованиях они выполняют подавляющую часть муниципальных услуг по тепло-, электро-, газо-, водоснабжению и водоотведению, пассажирским и грузовым перевозкам, содержанию и ремонту муниципального жилого и нежилого фонда, содержанию территории муниципального образования, уборке мусора, пожаротушению и др.

Целесообразность создания муниципальных предприятий обусловлена следующими факторами:

- потребностью в бесперебойном и гарантированном по объему и минимальным стандартам качества исполнении некоторых важнейших муниципальных **услуг**;
- локальным (местным) монополизмом предприятия в исполнении муниципальной услуги, вследствие чего орган местного самоуправления не желает быть зависимым от частника;
- стремлением к обеспечению социальной справедливости и предотвращению **дискриминации** потребителей услуг (по районам проживания, по категориям потребителей);
- возможностью муниципальной власти влиять на цены и тарифы.

Чем менее устойчива социально-экономическая ситуация в стране и на территории, тем более склонна муниципальная власть оказывать муниципальные услуги силами муниципальных предприятий.

Сознавая ряд положительных моментов деятельности муниципальных предприятий, нельзя одновременно не видеть их существенные *недостатки*:

- большинство муниципальных предприятий выполняют либо общественные, либо социально значимые частные услуги и поэтому получают **дотации** из бюджета. Этим предприятиям выгоднее оставаться на иждивении, и они объективно не заинтересованы в экономном расходовании ресурсов и повышении своей рентабельности, ибо это приведет к сокращению бюджетных дотаций. Поэтому необходим постоянный и жесткий административный и финансовый контроль над экономической деятельностью муниципальных предприятий;
- муниципальное предприятие всегда желает быть монополистом в своей сфере деятельности и отрицательно относится к появлению любого конкурента, который, возможно, будет выполнять ту же услугу дешевле и качественнее.

В силу изложенного выше и население, и муниципальная власть заинтересованы в создании конкурентной среды по оказанию муниципальных услуг при участии предприятий

различных форм собственности.

Налогоплательщиками для **местной казны** являются и другие организации, зарегистрированные на территории муниципального образования и не находящиеся в муниципальной собственности. Отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями других форм собственности (государственных, частных и др.), расположенными на территории муниципального образования, а также с физическими лицами строятся на договорной основе.[2] **Органы местного самоуправления** не вправе устанавливать ограничения для хозяйственной деятельности этих предприятий, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Тем не менее местные **нормативно-правовые акты**, принятые органами местного самоуправления в пределах их компетенции и касающиеся деятельности предприятий, учреждений и организаций, не находящихся в муниципальной собственности, обязательны для исполнения (например, решения о планировке и застройке территории, об использовании водных объектов местного значения и т. п.).

Органы местного самоуправления имеют право координировать участие предприятий, учреждений и организаций всех форм собственности в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования. Координация может осуществляться по-разному, например, с использованием муниципального заказа.

21.2. Муниципальный заказ

Формой договорного взаимодействия органов местного самоуправления с предприятиями может стать муниципальный заказ.

Муниципальный заказ — это совокупность заключенных муниципальных договоров (контрактов) на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет местного бюджета.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статья 54) сказано о праве органов местного самоуправления выступать заказчиком на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг, связанных с решением вопросов местного значения и осуществлением отдельных государственных полномочий.

Наряду с **муниципальными предприятиями** значительная, а иногда и подавляющая часть **муниципальных услуг** во всех странах выполняется частными, в том числе малыми, предприятиями и индивидуальными предпринимателями, за органами же муниципальной власти сохраняется только контроль. Происходит острая конкурентная борьба муниципального и частного секторов за деньги потребителя услуг и за получение выгодных муниципальных заказов. Зарубежные города доверяют частным компаниям такие важнейшие сферы, как городской транспорт, водоснабжение, очистка бытовых стоков и даже метрополитены.

В российских городах острая конкуренция между муниципальным и частным секторами наблюдается в сфере автобусных перевозок, обеспечения населения хлебобулочными изделиями, аптечном обслуживании, оказании ритуальных услуг и др. Возрастает роль частных предприятий в эксплуатации жилого фонда, вывозе бытового мусора. Как показывает еще небогатый российский опыт, участие частных предпринимателей ведет к снижению затрат и улучшению качества выполнения муниципальных услуг, сокращению **бюджетных дотаций**, а в отдельных случаях — и к снижению тарифов. С другой стороны, местные органы власти освобождаются от ряда хозяйственных функций и могут сосредоточить свои усилия на решении стратегических задач.

К сильным сторонам частного сектора можно отнести:

- возможность выполнять сложные задачи;
- использование успешного опыта других предприятий;
- предоставление таких услуг, которые требуют быстрой реакции на изменения рынка;
- использование **инновационных технологий**;
- предоставление услуг различным слоям населения;
- предоставление быстро устаревающих услуг (информационные, консультационные), способность к адаптации в условиях стремительно изменяющегося спроса;
- желание рисковать;
- профессиональный опыт и др.

Наряду с этим участие частного сектора в предоставлении муниципальных услуг связано с рядом проблем:

- потерей рабочих мест в муниципальном секторе;
- нарушением привычного порядка работы с клиентами;
- потенциальной зависимостью от подрядчиков;
- отсутствием интереса или инициативы со стороны частного сектора;
- недостатком необходимых навыков и финансовых ресурсов у частных предприятий;
- противодействием со стороны влиятельных лиц, включая руководителей и служащих муниципального сектора;
- недоброжелательностью со стороны населения по отношению к частному сектору и предпринимательству.

Местной администрации выгодно использовать частный сектор лишь при определенных условиях:

- когда задачи можно определить заблаговременно, а работу можно оценить после ее выполнения;
- когда есть **конкуренция** между подрядчиками;
- если муниципальную власть больше интересуют результаты, а не средства их достижения.

При этом местные органы власти должны продолжать отвечать за выполнение следующих условий:

- гарантированное предоставление важнейших услуг;
- доступ к услуге всех слоев населения по приемлемой цене;
- справедливость по отношению к различным классам потребителей;
- обеспечение минимальных стандартов качества.

Конкуренция и сотрудничество муниципальных и частных предприятий в оказании услуг не противоречат друг другу. Успех сотрудничества напрямую зависит от обязательств обеих сторон. Основная задача партнеров (муниципальных и частных предприятий и предпринимателей) состоит в повышении качества услуг при сохранении за местными органами функции контроля и ответственности.

Муниципальный заказ формируется на основе социальных норм — показателей необходимой бюджетной обеспеченности населения важнейшими жилищно-коммунальными, социально-культурными и другими услугами в натуральном и денежном выражении. Его целями являются развитие добросовестной конкуренции, эффективное и открытое расходование средств **местных бюджетов**, содействие обеспечению занятости населения и приоритета российского товаропроизводителя. **Муниципальный заказ** направлен на снижение расходов местного бюджета, способствует развитию малого бизнеса, позволяет ему не ограничиваться торгово-посреднической деятельностью, а проникать в реальный сектор экономики.[3]

Размещение муниципального заказа осуществляется на конкурсной основе. Содержание

муниципального заказа, сроки его исполнения и способ размещения определяются заказчиком в пределах средств, выделяемых на эти цели из местного бюджета, и исходя из потребностей муниципального образования в товарах, работах и услугах. Порядок формирования муниципального заказа устанавливается правовыми актами **органов местного самоуправления** о бюджетном регулировании в муниципальном образовании, а также положением о муниципальном заказе в муниципальном образовании. В положении о муниципальном заказе закрепляются основания и порядок формирования муниципального заказа, порядок формирования конкурсной комиссии, способы, порядок и условия размещения муниципального заказа, источники и порядок оплаты муниципального заказа, порядок осуществления контроля над формированием, размещением и исполнением муниципального заказа, порядок и сроки опубликования сведений о муниципальном заказе, порядок и сроки проведения **торгов**.

Можно выделить следующие *формы размещения муниципального заказа*:[4]

- проведение торгов в форме открытого конкурса;
- проведение торгов в форме закрытого конкурса;
- запрос котировок цен товаров, работ и услуг;
- закупки товаров, работ и услуг у единственного исполнителя;
- закупки товаров, работ и услуг в условиях чрезвычайных ситуаций.

Извещение о проведении торгов должно содержать сведения:[5]

- о наименовании заказчика;
- времени, месте и порядке проведения торгов, общем описании предмета торгов, основных показателях товаров, работ, услуг;
- объеме и сроках поставок **товаров**, выполнения **работ** и оказания **услуг**;
- требованиях, предъявляемых к претенденту и качеству товаров, работ, услуг;
- проведении предварительного отбора претендентов;
- месте, сроках, условиях приобретения товаров, работ, услуг, а также другую информацию, необходимую для получения конкурсной документации;
- сроке заключения договора с победителем торгов.

Размещение **муниципального заказа** осуществляется заказчиком по рекомендации конкурсной комиссии на основании положения о муниципальном заказе в **муниципальном образовании**. Конкурсная комиссия — постоянно или временно действующий орган, который образуется **представительным органом местного самоуправления** и осуществляет размещение муниципального заказа путем проведения торгов и иными способами, установленными федеральным законом. Состав конкурсной комиссии утверждается представительным органом местного самоуправления.

Договор на исполнение муниципального заказа должен включать следующие существенные условия:[6]

- сведения о заказчике и исполнителе;
- наименование муниципального заказа, его номенклатуру, объем и цену;
- условия и порядок исполнения муниципального заказа;
- порядок приема исполненного муниципального заказа;
- порядок расчетов за исполнение муниципального заказа;
- условия расторжения договора сторонами;
- **ответственность** сторон;
- порядок разрешения споров;
- другие условия, устанавливаемые по соглашению сторон.

Муниципальный контроль над выполнением работ может состоять в проверке жалоб, опросе жителей, прямом наблюдении и проверке производственной документации, а также в периодических сопоставлениях затрат с расходами других подрядчиков и муниципальных

служб. К методам контроля можно отнести также внеплановые проверки на местах и плановые инспекции выполнения определенного этапа работ. Реализация и качество многих услуг (например, уборка территории, движение автобусов, ремонт дорожного покрытия и т. п.) эффективно контролируются путем периодических выборочных проверок либо непосредственно населением.

21.3. Особенности внешнеэкономической деятельности местного самоуправления

Многие муниципальные образования, и в особенности города, активно участвуют в международных экономических связях как с целью закупок ряда необходимых товаров (подвижной состав транспорта, медикаменты, медицинское оборудование и многое другое), так и для привлечения **инвестиций**.

Для осуществления внешнеэкономической деятельности в структурах администраций создаются особые подразделения, которые в своей деятельности руководствуются Конституцией Российской Федерации и действующими законодательными актами.

Отдел внешнеэкономических связей **мэрии** выполняет следующие задачи:

- согласовывает направленные на развитие внешнеэкономических связей интересы мэрии и предприятий, объединений, организаций независимо от форм собственности и подчиненности;
- в соответствии с планом, утвержденным мэрией, приглашает и принимает иностранные торгово-экономические делегации и отдельных представителей иностранных деловых кругов и общественных организаций; проводит деловые встречи, **симпозиумы**, конференции, совещания по вопросам внешнеэкономической деятельности;
- разрабатывает предложения по привлечению в город иностранных инвестиций, проводит соответствующую экспертизу при создании предприятий с иностранными инвестициями;
- осуществляет контроль над ходом реализации внешнеторговых контрактов, заключенных по поручению мэрии или при ее участии.

Для осуществления внешних экономических связей структурные подразделения администраций решают также следующие задачи:

- поиск за пределами **муниципального образования** партнеров для взаимовыгодного экономического сотрудничества;
- формирование пакета заявок на приобретение импортного оборудования и материалов для муниципальных нужд и пакета коммерческих предложений от иностранных фирм на поставку этого оборудования и материалов;
- проведение тендерных торгов по заявкам российских и зарубежных партнеров;
- участие в подготовке и реализации контрактов, заключаемых администрацией по результатам тендерных торгов;
- организация таможенного (консигнационного) склада при муниципальном органе материально-технического обеспечения и эффективное использование этого склада совместно с таможенными органами;
- оказание помощи предпринимательским структурам муниципального образования в области внешнеэкономической деятельности.

С предприятиями, поставляющими продукцию на экспорт, администрация города может прорабатывать зачетные схемы оплаты импортного оборудования и товаров в счет налоговых платежей в **местный бюджет**.

Еще одно из направлений внешних экономических связей — создание совместных предприятий. Это позволяет муниципальному образованию привлечь **инвестиции** на создание или реконструкцию предприятия, а зарубежному инвестору — получить выгодный

заказ и долю в **прибылях** или часть производимой продукции. В ряде российских городов действуют представительства иностранных фирм.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] Закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября. Статья 51.

[2] Там же. Статья 32, пункт 1.

[3] *Глазатова М. К.*, *Виленский А. В.* Государственный и муниципальный заказ для малого бизнеса // Экономика и жизнь. 2001. № 4.

[4] Муниципальное право России: Вопросы и ответы / Н. В. Постовой. 4-е изд., испр. и доп. М.: Юриспруденция, 2004.

Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.

[5] Там же.

[6] Муниципальное право России: Вопросы и ответы / Н. В. Постовой. 4-е изд., испр. и доп. М.: Юриспруденция, 2004.

Муниципальный менеджмент: справочное пособие / В. В. Иванов, А. Н. Коробова. М.: ИНФРА-М, 2002.

Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.

Глава 22. Основы управления социально-экономическим развитием муниципального образования

22.1. Понятие социально-экономического развития муниципального образования

С середины 1990-х гг. в нашей стране наблюдается повышение интереса к проблемам эффективного управления развитием **муниципальных образований**, что связано с осуществлением политических и социально-экономических реформ, усилением роли муниципальных образований в развитии общества в целом.

За рубежом (в странах Европы и Америки) эта проблематика возникла ранее, однако и там она относительно нова: современные концепции муниципального социально-экономического развития распространились в разных странах мира только в конце 1980-х гг. Причинами этого послужили:[1]

- обострение экономических и социальных проблем во многих странах мира (вторая половина 1970-х гг. — время мирового экономического кризиса);
- нарастание специфических городских проблем (рост **урбанизации**, социальные трансформации, усложнение городской **инфраструктуры**, изменение пространственной структуры);
- усложнение механизмов управления на местном уровне;
- **глобализация** и, как следствие, обострение межтерриториальной и международной конкуренции, в которую втянуты города как «фокусы» всех социально-экономических процессов.

Понятие «социально-экономическое развитие» не может быть применено (в строгом смысле этого словосочетания) к каждому муниципальному образованию, хотя в соответствии

со статьей 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования (вне зависимости от его социально-экономического состояния) отнесено к полномочиям **органов местного самоуправления**. Под строгим смыслом словосочетания здесь понимается то, что экономические и социальные законы (законы развития общества) не есть в чистом виде проявления чьей-либо субъективной воли, а в основном отражают объективные экономические и социальные связи. С этой точки зрения не каждое муниципальное образование может реально осуществлять самостоятельное социально-экономическое развитие даже в том случае, когда этого требует федеральный закон. И речь здесь идет не о временных экономических трудностях или недостатках законодательства, не обеспечившего финансово-экономическую базу местного самоуправления, а о потенциальной возможности устойчивого социально-экономического развития муниципального образования в пределах существующих границ.[2]

Таким образом, комплексное социально-экономическое развитие следует относить к компетенции тех муниципальных образований, которые являются самостоятельными **городскими поселениями**. Способность остальных муниципальных образований самостоятельно реализовывать собственные планы социально-экономического развития должна быть в каждом отдельном случае исследована дополнительно.

Отсутствие условий для самостоятельного осуществления комплексного социально-экономического развития не означает отказ от местного самоуправления и возвращение к централизованному государственному руководству социально-экономическими процессами развития. Неспособность того или иного муниципального образования в настоящее время самостоятельно осуществлять комплексное социально-экономическое развитие объясняется тем, что за прошедший период сверхцентрализованной государственной экономики не была создана устойчивая экономическая база саморазвития соответствующего муниципального образования и, следовательно, необходимо эту базу создавать. Следовательно, экономический фактор наряду с процессом демократизации является определяющим в стратегии становления и развития местного самоуправления.

Для поселений, и особенно для городов, самостоятельное комплексное социально-экономическое развитие исторически неизбежно; другими словами, города и другие компактные поселения, являющиеся муниципальными образованиями, «обречены» на развитие, и поэтому органы местного самоуправления этих городов обязаны (даже хотя бы с формальной точки зрения — обязаны законом) ставить задачу комплексного социально-экономического развития и решать ее под свою ответственность. Развитие поселений и выход их на качественно новый уровень — единственная альтернатива **деградации** и исчезновению в условиях сменившейся политической и экономической ситуации в нашей стране.[3]

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не раскрывается сущность понятия «комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования». Рассмотренные выше точки зрения и существующее законодательство дают основания дать следующее определение: под *комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования* понимается управляемый процесс изменений в различных областях жизни, направленный на достижение определенного уровня развития социальной (включая духовную) и экономической сфер на территории муниципального образования — с наименьшим ущербом для природных ресурсов и наибольшим уровнем удовлетворения коллективных потребностей населения и интересов государства.

Социально-экономическое развитие муниципальных образований отнесено к **полномочиям местного самоуправления** не случайно, так как человек должен

удовлетворять свои потребности и нужды, получать социальную поддержку там, где он живет и работает. На этом уровне должны быть сосредоточены основные социальные гарантии государства населению, а также **финансовые ресурсы**, предназначенные для решения экономических и социальных проблем.

В данном направлении осуществляются следующие действия: утверждаются и реализуются местные целевые программы, даются **муниципальные заказы**, согласовываются формы участия предприятий и организаций в развитии муниципального образования, заключаются договоры и т. д.[4]

22.2. Процесс управления социально-экономическим развитием муниципального образования

В новом **гражданском законодательстве** муниципальные образования приравнены (за некоторыми исключениями) к субъектам рыночных отношений. Это означает, что к органам местного самоуправления предъявляются достаточно высокие требования по управлению хозяйственной деятельностью, развитию города в целом.

В условиях, когда местные органы управления являлись составной частью государственного управления и экономика всей страны управлялась административными методами, не было необходимости в методологии управления проектами. Сейчас достижения этого направления управленческой науки находят практическое применение во многих сферах жизни.

Таким образом, под *управлением комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования* понимается управление взаимно согласованными, скоординированными по ресурсам и срокам программами (проектами) развития всех сфер жизнедеятельности муниципального образования. Такое управление проводится в соответствии с признанными приоритетами населения, а также с федеральными и региональными программами развития, принятыми к исполнению на основе договоров или по закону.[5]

В каждом **муниципальном образовании** управление развитием может быть организовано по-разному (в зависимости от ресурсов и сложности решаемых задач), но имеются некоторые общие для всех особенности этого процесса. В частности, каким бы непрерывным ни казалось развитие и соответственно управление им, общая принципиальная особенность процесса управления развитием муниципальных образований — его цикличность. Главными факторами цикличности указанного процесса являются:

- **бюджетный процесс**;
- период полномочий органов местного самоуправления;
- крупные **инвестиционные проекты**;
- местные традиционные особенности (культурно-исторические, религиозные и др.).

В вопросе управления развитием муниципального образования следует рассмотреть два подхода.

1. Если цикл управления развитием имеет достаточно четкие границы, т. е. начало цикла и его конец, то полный цикл управления комплексным социально-экономическим развитием условно можно разбить на период разработки программы комплексного социально-экономического развития и период реализации этой программы. Этот подход достаточно удобен, так как позволяет наладить эффективное управление и **контроль** над результатами. Его преимущество состоит в том, что можно относительно просто и наглядно представить результаты управления. Такой подход можно рекомендовать для относительно небольших муниципальных образований, для решения отдельных проблем, а также при разработке программ по отдельным направлениям жизнедеятельности муниципального образования.

2. В крупных **муниципальных образованиях** программа комплексного социально-экономического развития может быть настолько сложной, что возникнет необходимость рассматривать весь процесс управления развитием как совокупность двух относительно самостоятельных процессов управления: разработки программы и ее реализации. Очевидно, что оба процесса при относительно самостоятельном их развитии должны быть жестко согласованы по срокам. Указанные процессы могут течь параллельно, т. е. одновременно могут существовать две программы развития: программа комплексного социально-экономического развития, рассчитанная на реализацию в ближайший бюджетный период, и программа развития муниципального образования на более дальнюю перспективу (например, на срок полномочий или более длительный). Вторая, перспективная программа постоянно дорабатывается, и в определенные моменты, связанные с циклом бюджетного процесса в муниципальном образовании, готовые к этому времени фрагменты программы развития передаются на рассмотрение для формирования комплексной социально-экономической программы развития муниципального образования на определенный период (например, на год). Таким образом, в последнем случае процесс управления развитием существенно сложнее, требует более высокого уровня управления, и прежде всего применения современных средств работы с информацией.

Однако каким бы сложным ни был процесс управления, он всегда может быть разбит на отдельные конкретные небольшие по срокам проекты, в управлении которыми выделяются как относительно самостоятельные следующие *основные этапы (циклы) управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования:*

- в период разработки программы развития:

1) сбор и обработка информации,

2) целеопределение (постановка целей),

3) выработка стратегических установок и критериев развития,

4) оценка потенциала и ресурса развития,

5) формулирование концепции комплексного социально-экономического развития муниципального образования,

6) разработка и принятие программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования;

- в период реализации программы развития:

1) разработка и принятие бюджета развития,

2) исполнение бюджета развития в соответствии с программой комплексного социально-экономического развития,

3) контроль, сбор и обработка информации, выработка предложений по корректировке бюджета (программы, концепции).

Итак, основная особенность в планировании и распределении по этапам процесса комплексного социально-экономического развития муниципального образования заключается в том, что периоды планирования и корректировки планов должны быть согласованы со специфическими временными циклами жизни муниципального образования — разработкой и принятием бюджета, сроком полномочий органов местного самоуправления и др.

Разумно спланированный **бюджетный процесс** (предусматривающий в том числе и корректировку), увязанные с ним сроки проведения избирательной кампании в органы местного самоуправления и сроки полномочия этих органов, а также высокая степень преемственности органов местного самоуправления могут оказаться факторами, в значительной степени снижающими число вероятных конфликтов в области выбора и корректировки путей развития муниципального образования и тем самым повышающими эффективность такого развития.

22.3. Система управления социально-экономическим развитием муниципального образования

Под системой управления социально-экономическим развитием муниципального образования следует понимать систему, в которой реализуются функции управления и которая включает в себя:

- специалистов, объединенных в органы управления;
- используемый комплекс методов управления;
- организационную и вычислительную технику;
- связи между органами управления, объектом управления и внешней средой, которые обусловлены различными способами взаимодействия и потоками управленческой информации;
- документооборот, обеспечивающий выполнение функций, распределенных между органами управления для достижения поставленных перед системой целей;
- жителей муниципального образования.

*В системе самоуправления жители (**местное сообщество**) являются одновременно и объектом, и субъектом управления*, поэтому они также включены в систему управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования.[6]

Управление социально-экономическими процессами — важная подсистема в системе муниципального образования, призванная решать комплекс соответствующих задач. Система муниципального управления социально-экономическим развитием может быть представлена в виде обобщенной модели, включающей в себя субъекты, объекты, цели, задачи, технологию и процедуры управления.

В настоящее время возрастает потребность в управлении социально-экономическими процессами **муниципального образования**, так как в области социально-экономического развития существует немало проблем, обусловленных общим состоянием экономики, ходом и результатами экономических реформ, а также состоянием **материальных и финансовых ресурсов** муниципальных образований. Все эти факторы резко ограничивают возможности отдельных муниципальных образований по проведению активной социально-экономической политики, обостряют традиционные проблемы и способствуют появлению новых негативных процессов и социально опасных явлений (спад производства, **безработица**, хронические задержки заработной платы и пособий, социальное сиротство и безнадзорность, невыполнение важнейших государственных социальных гарантий, заметная поляризация общества, социальная напряженность).

Задающее воздействие в системе управления социально-экономическим развитием муниципального образования формируется на основе общей цели функционирования этой системы. *Главная цель управления на уровне муниципального образования* — обеспечение устойчивого экономического развития и повышение на этой основе уровня и качества жизни населения.

Указанная цель делится на отдельные *подцели* (наращивание экономического **потенциала**, ликвидация разрыва в уровне социально-экономического развития, регулирование демографических процессов, решение проблем **занятости**, формирование, распределение, использование доходов населения и т. д.), на основе которых формируются *блоки соответствующих задач* (улучшение материального положения и условий жизни населения, нормализация демографической ситуации, снижение смертности населения, особенно детской и граждан в трудоспособном возрасте; существенное улучшение социальной инфраструктуры и т. д.).

В соответствии с поставленными целями и решаемыми задачами в системе управления социально-экономическим развитием муниципального образования строится блок

планирования и прогнозирования, предусматривающий разработку соответствующих прогнозов, программ и планов.

В системе муниципального управления социально-экономическим развитием местные органы власти выполняют контрольные функции и функции, связанные с регулированием отклонений состояния «выхода» системы от заданных значений. Чтобы данная система поддерживала относительно стабильное состояние при наличии внешних и внутренних возмущающих воздействий, она должна обладать информационным вводом, который сообщает, действительно ли система достигла устойчивого состояния и не подвержена ли она опасности разрушения.[7] Поэтому в системе муниципального управления социально-экономическим развитием должен присутствовать блок слежения за вводами (информацией, социальными ресурсами) и выводами, способный корректировать ее функционирование на основе сигналов обратной связи.

Формирование системы управления социально-экономическим развитием на муниципальном уровне зависит от ситуационных факторов конкретного муниципального образования. Тем не менее высказанные здесь и далее положения носят универсальный характер и могут представлять интерес для любого **муниципального образования** Российской Федерации.

22.4. Структура и функции управления социально-экономическим развитием муниципального образования

Систему управления социально-экономическим развитием на уровне муниципального образования можно определись как сложную, иерархическую систему, имеющую соответствующее структурное построение. В ней можно выделить управляющую (субъект) и управляемую (объект) подсистемы, а также проследить взаимодействие между ними.

Объектами муниципального управления являются многообразные социально-экономические процессы:

- развитие промышленного производства, строительного комплекса, жилищно-коммунального хозяйства, торговли, общественного питания;
- увеличение инвестиционного потенциала муниципального образования;
- финансовое обеспечение муниципального образования;
- социально-демографические процессы (рождаемость, смертность, **естественный прирост населения**, **миграция**, изменение профессионально-квалификационного состава);
- **занятость** и **безработица**;
- процессы формирования и использования доходов;
- социальная дифференциация и **стратификация** населения;
- социальная мобильность населения;
- изменение объемов и структуры потребления;
- процессы образования;
- процессы укрепления здоровья населения;
- повышение культурного уровня населения.

Субъектом муниципального управления в системе управления социально-экономическим развитием города выступает население муниципального образования — **местное сообщество**. Оно передает часть функций и полномочий органам местного самоуправления, и в этом случае уже они выступают в роли субъекта управления социально-экономическим развитием муниципального образования. К подразделениям администрации, занимающимся управлением социально-экономическим развитием, относят: управление экономическим развитием, управление финансами, управление **инвестициями**, управление образования, управление здравоохранения, комитет по делам молодежи и спорта, городское управление культуры, городское отделение по труду и социальным вопросам и др.

Каждое из указанных управлений ставит перед собой определенные цели и задачи, выполняет соответствующие функции, например:

- управление экономическим развитием — проводит анализ и составляет прогноз социально-экономического развития города, разрабатывает и реализует целевые программы развития;
- управление финансов — осуществляет финансово-бюджетное планирование и регулирование, ведет ценовую и кредитную политику муниципального образования;
- управление инвестициями — реализует инвестиционные проекты на территории города;
- управление здравоохранения — обеспечивает развитие системы здравоохранения, организует охрану здоровья населения города на основе профилактики заболеваний и оказания населению общедоступной квалифицированной медицинской помощи;
- комитет по делам молодежи и спорта — определяет приоритетные направления и организует работу по решению молодежных проблем посредством включения их в план социально-экономического развития города и **бюджет**; содействует информированию молодежи о наличии возможностей по реализации ее интересов в сфере трудоустройства, образования, профессиональной ориентации и подготовки, охраны здоровья, культуры, досуга, физической культуры, туризма; организует и контролирует работу подростковых клубов;
- управление образования — организует формирование адаптивной, личностно-ориентированной образовательной среды города;
- отдел по труду и социальным вопросам — осуществляет мероприятия по реализации государственной и муниципальной политики в области труда и социальных вопросов, решает проблемы **занятости** населения города, организует обеспечение надлежащих условий и охрану труда, проводит оценку состояния трудовых ресурсов в городе, производит ежемесячный расчет прожиточного минимума жителей города и др.

Для повышения эффективности управления социально-экономическими процессами в городе, усиления процессов демократизации общества структурные подразделения администрации должны координировать свои действия с общественными структурами **муниципальных образований** (рис. 22.1).

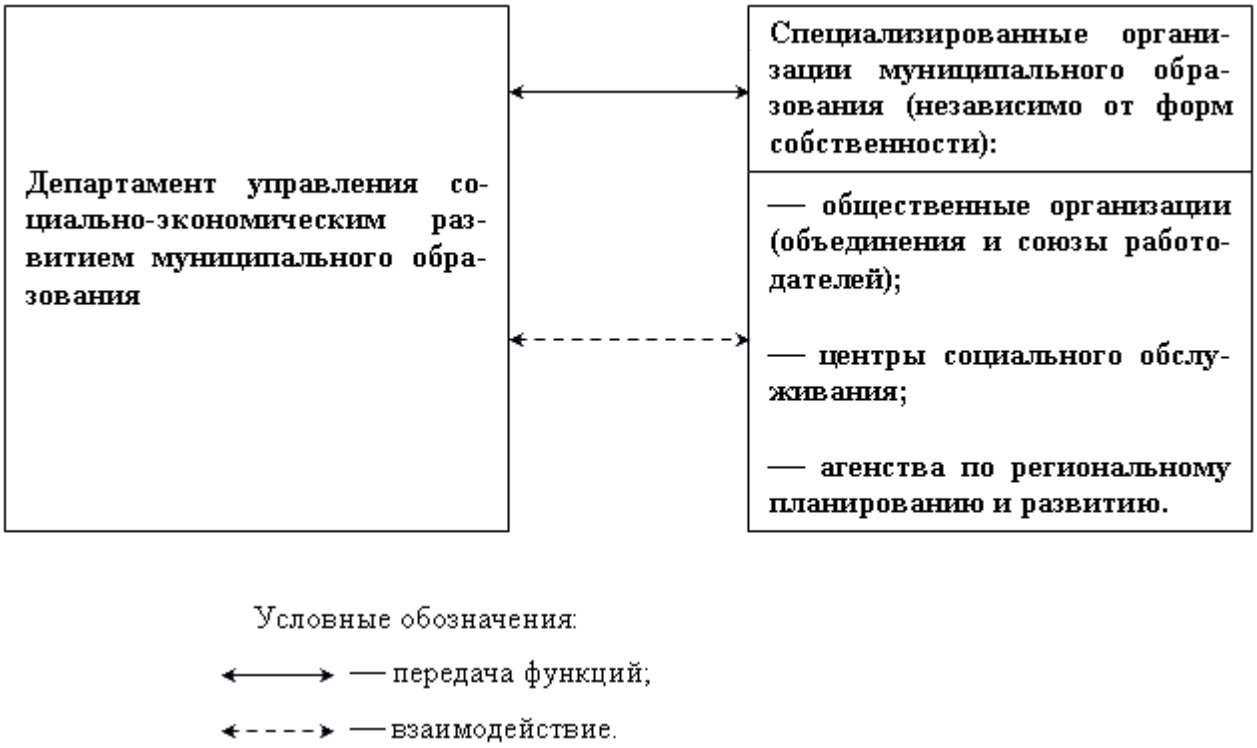

Рис. 22.1. Взаимодействие структур,
управляющих социально-экономическим развитием города

При построении организационных взаимосвязей органов управления необходимо использовать опыт управления социально-экономическими процессами в странах англосаксонского типа, где местные органы власти передают права выполнять отдельные функции в области муниципального управления специализированным организациям (публичным **корпорациям**, агентствам по региональному социально-экономическому планированию и развитию, общественным организациям, сообществам людей).

Администрация может передавать часть своих функций (на основе **муниципального заказа**) специализированным организациям города (т. е. **физическим** или **юридическим лицам** с различными организационно-правовыми формами и разными формами собственности), удовлетворяющим условиям конкурсного отбора.

На развитие муниципального образования влияют и *иные* реальные *экономические и политические силы*, которые наряду с органами местного самоуправления могут рассматриваться в качестве субъектов управления социально-экономическим развитием города:

- органы государственной власти Российской Федерации и соответствующего ее субъекта;
- **органы местного самоуправления** соседних муниципальных образований — они могут быть косвенными субъектами, реально оказывающими влияние на развитие муниципального образования (такой вариант возможен, когда **местное сообщество** по каким-либо причинам не может осуществлять свои функции в полном объеме и часть своих полномочий передает иным структурам, в том числе и соседнему местному сообществу);
- не являющаяся официальной промышленная, финансовая или духовная элита муниципального образования — также может выступать в качестве косвенного субъекта муниципального управления (в современной российской практике представители научной, промышленной, финансовой элиты оказывают влияние на указанный процесс через

созданные добровольные объединения — совещательные органы).

Из исследования объектов (социально-экономических процессов) и субъектов управления социально-экономическим развитием муниципального образования вытекает, что существующая в большинстве случаев организация муниципального управления социально-экономическими процессами страдает рядом *недостатков*, к которым, в частности, относятся:

- недостаточная координация деятельности комитетов и управлений и пересечение их базовых функций, отсутствие концентрации ответственности и контроля исполнения и, как следствие, распыление и — в ряде случаев — нерациональное использование материальных и финансовых ресурсов;
- недостаточное использование функций целеполагания, долгосрочного планирования и прогнозирования в сфере муниципального социально-экономического развития, низкая эффективность деятельности по стратегическому управлению социально-экономическими процессами;
- низкий уровень организационного обеспечения программно-целевого регулирования проблем, связанных с развитием и функционированием **муниципального образования**.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] Лекции по экономике города и муниципальному управлению / под ред. А. С. Пузанова. М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. С. 270.

[2] Муниципальный менеджмент: учебное пособие для вузов / Т. Г. Морозова, М. П. Победина, Г. Б. Поляк и др.; под ред. проф. Т. Г. Морозовой. М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1999.

[3] *Воронин А. Г.*, *Лапин В. А.*, *Широков А. Н.* Основы управления муниципальным хозяйством: учебное пособие. М.: Дело, 1998.

Муниципальный менеджмент: учебное пособие для вузов / Т. Г. Морозова, М. П. Победина, Г. Б. Поляк и др.; под ред. проф. Т. Г. Морозовой. М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1999.

[4] *Воронин А. Г.*, *Лапин В. А.*, *Широков А. Н.* Основы управления муниципальным хозяйством: учебное пособие. М.: Дело, 1998.

[5] *Воронин А. Г.*, *Лапин В. А.*, *Широков А. Н.* Основы управления муниципальным хозяйством: учебное пособие. М.: Дело, 1998.

Муниципальный менеджмент: учебное пособие для вузов / Т. Г. Морозова, М. П. Победина, Г. Б. Поляк и др.; под ред. проф. Т. Г. Морозовой. М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1999.

[6] *Воронин А. Г.*, *Лапин В. А.*, *Широков А. Н.* Основы управления муниципальным хозяйством: учебное пособие. М.: Дело, 1998.

[7] *Неретина Е. А.*, *Фомин А. П.*, *Майкова С. Э.*, *Окунев Д. В.* Социальное управление организацией. Рузаевка: Рузаевский печатник, 1999.

Глава 23. Инструменты и механизмы управления социально-экономическим развитием муниципального образования

23.1. Основные направления социально-экономического развития города

Рассмотрим направления социально-экономического развития муниципального образования на примере развития города или городского округа, как наиболее развитой

социально-экономической системы. Более мелкие системы могут включать эти направления только частично.

Приоритетными направлениями по реализации концепции социально-экономического развития города являются:

- повышение **эффективности** функционирования экономики муниципального образования, увеличение на этой основе доходной части **местного бюджета**, необходимого для решения социальных проблем;
- удовлетворение потребностей народного **хозяйства** за счет высококачественной продукции предприятий, ликвидация **диспропорций** в развитии отраслей материального производства;
- комплексное развитие инфраструктуры города на основе использования современной архитектуры, строительства коммуникаций, коммунального хозяйства;
- развитие общественного пассажирского транспорта;
- повышение уровня и качества жизни населения **муниципального образования**, в том числе за счет формирования благоприятных экологических, политических, правовых гарантий;
- обеспечение полной и продуктивной **занятости** в соответствии с индивидуальными способностями и **потребностями** населения, улучшение **динамики** социально-профессиональной мобильности населения муниципального образования;
- повышение уровня доходов малообеспеченных слоев населения города;
- обеспечение доступности форм и методов предоставления образования, оказание поддержки образовательным учреждениям с учетом приоритетных потребностей территориального развития;
- создание условий для социального и культурного становления и развития молодежи города;
- соблюдение конституционных гарантий по оказанию медицинской помощи и созданию благоприятных санитарно-эпидемиологических условий жизнедеятельности населения муниципального образования;
- создание гарантий защиты жизни, имущественных прав граждан, обеспечение общественной безопасности и охрана правопорядка.

Все описанные ниже элементы модели управления социально-экономическими процессами составляют определенную целостность, являются составными частями системы стратегического управления указанными процессами и находятся во взаимосвязи друг с другом. Так, изменение целей системы приведет к **трансформации** концептуально-инструментальной подсистемы, **эволюция** концепций и инструментов повлечет за собой **модификацию** организационно-функциональных механизмов и информационных ресурсов. Поэтому управление социально-экономическими процессами должно осуществляться системно, путем **мониторинга** изменений, происходящих в разных компонентах модели, с учетом того, как изменения одной составной части модели отразятся на других ее составляющих.

Инструменты и механизмы управления социально-экономическим развитием **муниципального образования** стоит рассмотреть применительно к каждому объекту управления.

23.2. Управление процессами развития промышленного производства

Субъектами управления процессами развития промышленного производства на муниципальном уровне являются комитет по экономическому развитию и промышленности и финансовое управление данного города.

Главная цель развития производственной сферы муниципального образования — наращивание производственного **потенциала**, его реструктуризация и адаптация к постоянно изменяющимся условиям хозяйствования. В связи с этим необходимо создать для городских предприятий условия, предполагающие сбалансированность объемов потребления энергоресурсов, численности персонала, размеров производственных площадей, объемов производства и сбыта продукции; следует также внедрять высокие технологии производства конкурентоспособной продукции, создавать новые рабочие места за счет освоения предприятиями новой и импортозамещающей продукции.

Муниципальные органы управления располагают определенными возможностями для косвенного воздействия на развитие промышленности в целом и отдельных предприятий в частности:

- предоставление **налоговых льгот** по отчислениям в **муниципальный бюджет** — для активизации инвестиционной политики предприятий, направленной на внедрение высоких технологий и обновление **основных фондов**;
- создание рыночной **инфраструктуры**, способной оказывать качественные маркетинговые консультационные, аудиторские, страховые, правовые, информационные услуги.

Для развития промышленного комплекса муниципальные органы власти должны способствовать его **реструктуризации** путем:

- освобождения предприятий от объектов социальной, инженерной инфраструктуры, не соответствующих профилю деятельности этих предприятий;
- закрытия и ликвидации убыточных производств;
- реализации программ **антикризисного управления** и **финансового оздоровления** конкретных предприятий;
- экономической **интеграции** предприятий, создания **холдингов** и вертикально-интегрированных компаний, сотрудничающих с инновационными фирмами.

Чтобы рационально и эффективно использовать незагруженные производственные площади **муниципальных предприятий**, местные органы власти могут:

- создавать на базе производственных площадок центры бизнеса, выставочные залы, фирмы, офисы;
- расширять муниципальное складское хозяйство.

Указанные действия будут способствовать сближению экономических интересов бизнеса и муниципальной власти.

23.3. Управление развитием транспорта и связи

Развитием транспорта и связи в муниципальном образовании занимается управление строительства, транспорта и связи или аналогичные подразделения.

Для усовершенствования процессов связи на территории муниципального образования необходима массовая компьютеризация рабочих мест, внедрение сетевых технологий, создание новых разветвленных каналов связи и увеличение пропускной способности существующих. Развитие каналов связи и транспортных маршрутов существенно расширяет возможности товаропроизводителей, оказывает непосредственное влияние на экономику города, способствует развитию бизнеса.

В сфере транспорта первоочередной мерой должна быть разработка и реализация целевой комплексной программы по развитию транспортного комплекса **муниципального образования**. Финансирование данной программы может осуществляться за счет введения штрафных санкций, связанных с загрязнением автотранспортом внешней среды, введения платной парковки, организации муниципальных автостоянок и центров обслуживания автомобилей.

23.4. Управление развитием строительного комплекса муниципального образования

Отдел строительства администрации города курирует процессы развития строительного комплекса в рамках данного муниципального образования. В современных условиях увеличение объемов строительства возможно при ориентации на новые виды строительных материалов и конструкций.

Муниципальные органы власти должны способствовать:

- применению современных технологий, позволяющих снижать материалоемкость, трудоемкость строительства;
- привлечению индивидуальных проектов, учитывающих местные климатические, природные особенности и обеспечивающих высокое качество строительных объектов;
- использованию технологичных, современных строительных материалов.

23.5. Управление формированием финансового потенциала муниципального образования

За формирование финансового **потенциала** муниципального образования отвечает финансовое управление города. Его деятельность должна быть ориентирована на решение следующих задач:

- разработку целей и обоснование направлений укрепления финансовых основ местного самоуправления;
- формирование комплекса мер по обеспечению финансовой базы, достаточной для решения проблем социально-экономического развития муниципального образования; выбор и обоснование системы финансовых регуляторов; организацию системы контроля над движением ресурсов, составляющих финансовую базу местного самоуправления.

Рационально используя местный социально-экономический потенциал, органы муниципального управления могут получать финансовые средства путем коммерциализации деятельности **муниципальных предприятий**, а также путем осуществления эффективной политики по аренде нежилых помещений и т. д.

Одна из основ укрепления финансовой базы муниципального управления — рациональная налоговая политика на местах. Так, гибкая налоговая политика будет способствовать деловой активности предприятий, **предпринимателей** муниципального образования, привлекать дополнительные финансовые ресурсы в **муниципальный бюджет**.

Укрепление финансовой базы муниципальных образований может происходить и за счет эффективного взаимодействия органов муниципального управления с другими организациями, участвующими в реализации местной финансовой политики (специализированными муниципальными банками и т. д.). Для этого необходимо создавать бизнес-центры при соучредительстве **муниципальных органов власти**. Такие центры, действующие как **акционерные общества**, занимаются поиском источников финансирования, обеспечивают реализацию **инвестиционной политики** на территории муниципального образования.

23.6. Управление процессами занятости населения муниципального образования

Процессы **занятости** — важное условие хозяйственной деятельности людей. За счет этих процессов формируется большая часть доходов населения, закладываются основы материального благосостояния семей, реализуются важнейшие потребности и интересы индивидов и социальных групп.

Субъектами управления данными процессами на муниципальном уровне выступают:

администрация города (отдел по труду и социальным вопросам), профсоюзы, городской центр занятости, работодатели, объединения и союзы работодателей. Эффективному регулированию процессов занятости населения на муниципальном уровне могут способствовать соглашения о социальном партнерстве между администрацией города, работодателями и трудящимися в лице соответствующих органов профессиональных союзов.

Приоритетными задачами политики занятости, формируемой в муниципальном образовании, могут быть:

- содействие занятости выпускников школ, средних и высших профессиональных учебных заведений;
- повышение конкурентоспособности рабочей силы (организация профессиональной переподготовки и повышение квалификации занятого населения **муниципального образования**), развитие новых форм взаимодействия с работодателями, стимулирующих их к созданию новых рабочих мест;
- осуществление информационной поддержки людей, ищущих работу.

Цели, приоритеты, механизмы реализации стратегии социально-экономического развития города должны быть представлены в виде специальных программ занятости, разрабатываемых **администрацией муниципального образования**. Данные программы направлены на сохранение эффективно действующих, создание новых и ликвидацию устаревших рабочих мест, а также содействуют трудоустройству социально незащищенных групп населения.

Один из действенных механизмов реального содействия занятости населения в городе — это организация общественных работ, которые не требуют предварительной профессиональной подготовки участвующих в них людей, имеют социально полезную направленность и организуются для обеспечения временной занятости безработных граждан. Финансирование общественных работ должно проводиться за счет средств организаций и предприятий, в которых они организуются.

Общественные работы могут касаться следующих видов трудовой деятельности:

- озеленения и благоустройства территории города, развития лесопаркового хозяйства;
- проведения общественно-культурных мероприятий (спортивных соревнований, народных гуляний и т. д.);
- ухода за престарелыми, инвалидами, больными;
- проведения сельскохозяйственных работ, работ в лесном хозяйстве;
- строительства автомобильных дорог и т. д.

Важнейшим инструментом регулирования процессов занятости в городе должно быть стимулирование работодателей к созданию новых рабочих мест. Для этого следует применять:

- компенсацию затрат работодателей по созданию рабочих мест;
- льготный режим **налогообложения**;
- льготные ставки па оплату коммунальных услуг и т. д.

Хорошо зарекомендовавшей формой содействия занятости населения являются ярмарки вакансий. Цель данной акции — ознакомить население с «банком» вакансий, проконсультировать по вопросам трудового законодательства, помочь выбрать учебное заведение для профессиональной переподготовки. Ярмарки целесообразно проводить в известных жителям **муниципального образования** местах (кинотеатрах, дворцах культуры и т. п.).

Для людей, нуждающихся в психологической помощи, предлагается открыть в городе службу психологической поддержки и профессиональной ориентации незанятых граждан. Основными направлениями деятельности данной службы могут стать:

- психологическое консультирование граждан, ищущих работу;
- повышение конкурентоспособности незанятых граждан на рынке труда путем развития личностного **потенциала**;
- психологическая реабилитация безработных;
- профориентационная работа с выпускниками школ города.

23.7. Управление процессами формирования и использования доходов населения, социальной защиты и мобильности

Субъектами управления процессами формирования и использования доходов населения, его социальной защиты и мобильности является на муниципальном уровне администрация города, центры социального обслуживания, муниципальные учреждения социальной защиты, отделы социального обеспечения. Важнейшим инструментом по разработке и реализации стратегических решений в области формирования и использования доходов населения, социальной защиты и социального обеспечения служат муниципальные социальные программы (объектные и проблемные).

Объектная социальная программа должна содержать взаимоувязанный по ресурсам, исполнителям и срокам выполнения комплекс мероприятий, направленных на улучшение положения конкретных социальных групп населения. Проблемная социальная программа должна быть нацелена на решение конкретных социальных проблем города. Данные программы, являясь типовыми документами, имеют фиксированную структуру, стандартизированный набор элементов, типовую процедуру формирования и реализации.

Финансирование городских социальных программ можно осуществлять посредством **муниципального заказа** (за счет средств местного бюджета). Действующее законодательство предусматривает обязательность размещения муниципального заказа на основе открытого конкурса. Это позволит:

- повысить **эффективность** программ, направленных на решение наиболее острых проблем **муниципального образования**;
- обеспечить экономное расходование бюджетных средств, внебюджетных фондов, повысить эффективность их использования;
- использовать дополнительные ресурсы за счет привлечения общественных объединений, **некоммерческих** и благотворительных организаций;
- привлечь частных **инвесторов**;
- гарантировать гласность и открытость (прозрачность) реализации социальных программ;
- развить **конкуренцию** и повысить качество предоставляемых услуг.

Процесс размещения муниципального заказа регламентируется нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

23.8. Управление образовательными процессами

Субъектами управления образовательными процессами выступают управление образования администрации города, а также учреждения, организации и предприятия различных организационно-правовых форм, функционирующие в сфере образования. Функции **муниципальных органов власти** в области образования могут быть следующими:

- регулирование трудовых отношений в образовательных процессах, компетенций образовательных учреждений в развитии муниципального образования;
- разработка и реализация политики в области высшего и среднего образования на муниципальном уровне;
- производство общественно значимых образовательных услуг (государственные

школы, вузы);

- субсидирование частных производителей образовательных услуг;
- субсидирование потребителей в сфере образования (льготные цены, кредиты, стипендии);
- покупка образовательных и научных услуг (государственные муниципальные программы, заказы);
- реализация целевых образовательных программ на уровне муниципальных образований, районов города и отдельных групп местного населения;
- обеспечение социальных гарантий и защиты работников сферы муниципального образования.

Основные приоритеты муниципальной политики в сфере образования таковы:

- формирование личностно-ориентированной, адаптивной образовательной среды;
- развитие системы диагностирования и коррекции индивидуальных особенностей интеллектуального, физического развития и профессиональной ориентации;
- внедрение инновационных технологий на всех уровнях образовательной системы;
- рационализация сети образовательных учреждений города, формирование единой кадровой политики и единого информационного пространства;
- обеспечение гарантий доступности образования для социально незащищенных категорий населения;
- обеспечение достойного уровня жизни для педагогов и работников сферы образования.

23.9. Управление процессами культурного развития

Процессами культурного развития на муниципальном уровне занимаются управление культуры в структуре администрации города, учреждения и организации, функционирующие в сфере культуры. Генеральная стратегическая цель субъектов управления данными процессами — обеспечить устойчивое сбалансированное развитие социально-культурных составляющих качества жизни населения, приумножить творческий потенциал людей. Данная цель может быть представлена системой стратегических задач, ориентированных на среднесрочную перспективу:

- развитие культурного потенциала муниципального образования на основе использования духовных традиций и эффективных образовательных технологий;
- формирование творческого потенциала жителей, создание условий для проявления массовых культурных и образовательных инициатив;
- ориентация социально-культурной политики на семью, обеспечение соответствующих социальных гарантий для детей и молодежи;
- сохранение, реставрация и использование памятников истории и культуры, уникальных историко-культурных и природных территорий, музейных и библиотечных фондов;
- возрождение и развитие народных художественных промыслов и ремесел;
- поддержка молодых дарований и культурных инноваций.

Достичь поставленных целей социально-культурного развития можно с помощью разработки и реализации стратегии развития социально-культурного комплекса. Основным механизмом реализации данной стратегии должны быть комплексные, адресные и целевые программы, ориентированные на сбалансированное развитие отдельных составляющих социально-культурного комплекса.

23.10. Управление процессами охраны здоровья населения на уровне муниципального образования

Субъектами управления процессами охраны здоровья населения выступают управление здравоохранения, коммерческие и некоммерческие организации здравоохранения. **Коммерческие организации** здравоохранения создаются в форме **муниципальных унитарных предприятий**, **некоммерческие организации** — в форме **муниципальных учреждений**, финансируемых за счет соответствующего **бюджета**.

Стратегическими целями в области управления муниципальными процессами здравоохранения должны стать:

- улучшение здоровья населения города, уменьшение показателей смертности, увеличение показателей рождаемости;
- оказание медицинской помощи гражданам на территории **муниципального образования**;
- осуществление мероприятий по охране окружающей среды и надзору за санитарно-эпидемиологическим состоянием муниципального образования.

Чтобы в условиях острого дефицита бюджетных средств обеспечить гарантированные права населения в области здравоохранения, требуется оптимально использовать имеющиеся ресурсы, поэтому наряду с государственными средствами необходимо привлекать и использовать:

- внебюджетные средства;
- средства целевых фондов, предназначенных для охраны здоровья граждан;
- средства добровольного медицинского страхования;
- благотворительные взносы и пожертвования.

Важным инструментом управления процессами здравоохранения служит использование системы добровольного страхования в качестве одного из источников финансирования здравоохранения. Это позволит:

- расширить возможности населения по выбору медицинского учреждения;
- при необходимости пользоваться более квалифицированной медицинской помощью;
- применять индивидуальный подход к клиенту.

Не менее важным направлением развития здравоохранения является его постепенная коммерциализация, которая осуществляется посредством создания коммерческих медицинских центров при лечебно-профилактических учреждениях города. Данные медицинские центры могут функционировать совместно с медицинским факультетом, обладающим мощным научно-практическим потенциалом, и привлекать высококвалифицированных специалистов. Функционирование коммерческих медицинских центров должно осуществляться на основе договоров с лечебно-профилактическими учреждениями.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

Раздел VII. ПЛАНИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Перед изучением данного раздела внимательно прослушайте введение к разделу. Затем изучите последовательно материалы глав раздела, обращаясь по мере необходимости к

объектам «Видеоматериалы», «Глоссарий», «Персоналии». После изучения каждой главы рекомендуется выполнить тренировочные задания.

После изучения всех глав прослушайте основные выводы по разделу. Затем проверьте свои знания по разделу, выполнив контрольные задания. Ответьте на вопросы для самоконтроля, приведенные ниже.

Вопросы для самоконтроля

1. Охарактеризуйте научные основы муниципального планирования.
2. Какое значение имеет планирование в деятельности местной власти?
3. Дайте определение понятия «муниципальное планирование».
4. Что является субъектом и объектом в муниципальном планировании?
5. Что понимается под стратегическим планированием социально-экономического развития муниципального образования?
6. Охарактеризуйте муниципальное хозяйство как объект планирования.
7. Какова структура муниципального хозяйства как объекта планирования?
8. Охарактеризуйте проблемы развития муниципального хозяйства и необходимость их учета в планировании.
9. Из чего состоит планирование развития жилищно-коммунального хозяйства?
10. Перечислите этапы формирования программы по развитию жилищно-коммунального хозяйства.
11. Какие расчеты проводятся при планировании жилищного строительства?
12. Какие расчеты необходимы при планировании развития объектов водоснабжения и канализации?
13. Каким образом можно улучшить финансовое обеспечение развития жилищно-коммунального хозяйства?
14. Для чего необходимо и как осуществляется плановое регулирование капитального ремонта и реконструкции объектов городского хозяйства?
15. Перечислите и охарактеризуйте мероприятия по повышению благоустройства территории.
16. Дайте характеристику основных разделов плана развития пассажирского транспорта?

Далее выполните практические задания из **практикума по разделу 7**.

Глава 24. Научные основы муниципального планирования

24.1. Необходимость и сущность планирования в деятельности местной власти

В Федеральном законе от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (с изменениями, внесенными Федеральным законом от 9 июля 1999 г. № 159-ФЗ) содержатся четкие положения о необходимости проведения в регионах исследований прогнозно-аналитического характера, о формировании концепций и программ развития территорий, налаживания систем социально-экономического **мониторинга**. В соответствии с этим и другими законами местные органы власти, и в частности администрация города, несут

ответственность за разработку планов развития **муниципального образования**, баланса его финансовых ресурсов, составление проектов предплановых документов концептуального и прогнозного характера.

Таким образом, главная задача муниципальных органов управления в области планового регулирования развития территории состоит в разработке и реализации местной социально-экономической политики, учитывающей специфику муниципального образования и текущего этапа политического и экономического реформирования общественного устройства в Российской Федерации. Оставаясь разработчиком прогнозов, программ и планов социально-экономического развития территории, **органы местного самоуправления** отвечают и за решение социальных проблем муниципального образования.

Муниципальное планирование связано, в частности, с составлением прогнозов, формированием и реализацией перспективных концепций, программ и планов развития муниципальных образований. Муниципальная администрация должна создать научно обоснованную систему долгосрочного и текущего планирования социально-экономического развития данной территории. При построении такой системы следует отказаться от преимущественно отраслевого принципа планирования в пользу «проблемно-ориентированного». Для выполнения указанной задачи потребуется создать соответствующее организационное, методическое, информационное и кадровое обеспечение. Речь идет о создании комплекса необходимых методических материалов, уточнении функций отдельных участников разработки концепций, программ и планов, проведении работ по созданию и пополнению информационно-технической базы планирования, реализации системы мер по подготовке кадров аппарата управления, способных решать проблемы планового регулирования в условиях действия нового механизма территориального хозяйствования.

Муниципальное планирование — важнейшая составляющая деятельности муниципальных представительных и исполнительных органов по реализации централизованного начала управления. Цель этой деятельности — обеспечить баланс государственных, местных и частных интересов в решении совокупности проблем данного муниципального образования, связанных в первую очередь с необходимостью существенно повысить качество жизни местного населения.[1] Планирование — важнейшая функция органов муниципальной власти, заключающаяся в конкретизации целевых установок в области развития местного сообщества, представлении этих целей в виде совокупности стратегических и тактических планов, концепций и программ.

Субъектом процесса планового развития муниципального образования являются муниципальные властные структуры.

Объект планирования можно рассматривать в широком и узком смысле. *В узком смысле* — это объекты **муниципальной собственности** и мероприятия, финансируемые из **бюджета**. Именно они входят в круг директивно регулируемых, поэтому за результаты их деятельности и реализации муниципальная власть в первую очередь, несет ответственность.

В широком смысле объектом муниципального планирования является вся социально-экономическая сфера муниципального образования, пусть формирование многоукладной экономики и привело в ряде случаев к тому, что муниципальные органы снимают с себя ответственность за решение проблем в тех сферах, где они не имеют всех необходимых **полномочий**. Между тем муниципальные органы должны отвечать за все, что происходит на подведомственной им территории, хотя, конечно, методы воздействия на те или иные процессы и субъекты хозяйствования зависят от характера этих процессов и субъектов, форм собственности, ведомственной подчиненности. Поэтому объектом муниципального планирования *в широком смысле* слова выступает вся социально-экономическая сфера жизнедеятельности **муниципального образования**, экономические и социальные процессы,

протекающие в рамках его территории. Следует отметить схожесть разных подходов к объекту муниципального планирования и определению муниципального хозяйства, поэтому можно считать, что *объектом муниципального планирования является* ***муниципальное хозяйство***.

24.2. Стратегическое планирование социально-экономического развития муниципального образования

Одно из центральных мест в обеспечении социально-экономического развития муниципального образования занимает организация стратегического планирования, разработка и реализация собственной стратегии развития.

На региональном уровне местную экономическую стратегию можно рассматривать как комплекс мер регулирующего воздействия на экономику, осуществляемый органами местной власти или при их участии в интересах местного населения и реализуемый в рамках определенной концепции, которая направлена на расширение экономического потенциала территории, повышение эффективности его использования, усиление **конкурентоспособности** местных предприятий посредством создания лучших условий производства, благоприятного хозяйственного климата.

Таким образом, местную экономическую стратегию можно считать формой регулирования местной экономики со стороны местных властей.

Определяющими признаками местной экономической стратегии являются:

- субъект экономической стратегии — местные органы власти, обладающие необходимой самостоятельностью в формировании и реализации местной экономической стратегии (как правило, такую самостоятельность имеют только органы местного самоуправления; если эти органы входят в иерархическую вертикаль, при определенных условиях деконцентрации и делегирования полномочий они также могут быть субъектами местной экономической стратегии);
- объект местной экономической стратегии — смешанная экономика с преобладанием частной и существенной долей муниципальной собственности;
- ориентация местной экономической стратегии на интересы **местного сообщества** при учете интересов региона и страны в целом;
- наличие механизмов привлечения широкого круга заинтересованных хозяйственных и политических структур, действующих в муниципальном образовании, к разработке и реализации местной экономической стратегии.

Возможности для существования местной экономической стратегии как формы организации хозяйства территории возникают при наличии:

1) **местного самоуправления**;
2) **муниципальной собственности**;
3) права регулирования землепользования;
4) права изменения нормативов хозяйственного регулирования на данной территории.

Необходимость местной экономической стратегии обусловлена потребностью общества в регулировании рыночной экономики, в территориальной организации хозяйственной деятельности, заинтересованностью самих субъектов хозяйствования в организующей деятельности по улучшению местной среды производства.

Местная экономическая стратегия является органической частью более общей местной социально-экономической стратегии, которая должна согласовываться и сочетаться с соответствующей региональной, хотя может проводиться и независимо. Профессор А. Е. Когут считает, что местная социально-экономическая стратегия — «это взаимосогласованная совокупность социальных, экологических, экономических целей и установок (ориентиров), а

также способов их достижения, разработка и практическая реализация которых осуществляется самим местным обществом и его органами самоуправления».[2]

Необходимо разделять этапы формирования (обоснования, выбора) стратегии и ее реализации. На этапе формирования обосновываются и выбираются приоритетные направления развития экономики города и сферы деятельности местных властей. На этапе реализации местные власти и созданные при их участии общественно-частные организации осуществляют намеченный комплекс мер по стимулированию развития отраслей экономики города.

В условиях переходной экономики и экономических реформ особое место в содержании местной **экономической стратегии** занимают процессы, связанные с институциональными изменениями в экономике — приватизацией, формированием местного хозяйственного регулирования, созданием систем регистрации недвижимости, образованием рыночной инфраструктуры. Там, где эти процессы идут устойчивее, быстрее создается благоприятная рыночная среда для развития старых и новых видов деятельности, успешнее проходит структурная перестройка экономики.

Организующая и регулирующая роль местных властей в экономическом развитии велика. Умелое влияние на создание привлекательной и разнообразной среды производства содействует возникновению очагов экономического роста. Пассивность или неверная экономическая стратегия на местах чреваты утратой динамики, консервацией устаревшей структуры хозяйства, низкой деловой активностью и в итоге падением качества жизни города.

Конечной целью местной экономической стратегии служит рост качества жизни за счет обеспечения эффективной **занятости** и создания надежной налоговой базы для **местного бюджета**, позволяющей реализовывать необходимые социальные программы.

Основная задача местной экономической стратегии — создание благоприятных условий для развития экономики путем совершенствования «мягких» и «жестких» факторов среды производства. К «мягким» факторам относятся хозяйственный климат и его составляющие (хозяйственное регулирование, доступность финансовых и консультационных услуг, наличие программ финансовой поддержки бизнеса, открытая позиция местных властей, консенсус политических сил, качество среды жизнедеятельности и др.), к «жестким» — хозяйственная **инфраструктура**: транспорт, связь, земельные участки, производственные помещения и т. п.

Основным документом, содержащим изложение стратегии социально-экономического развития муниципального образования, принято считать *концепцию,* под которой понимается система представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей.

В *структуре концепции социально-экономического развития муниципального образования* можно выделить следующие основные разделы:[3]

1) стартовые условия и оценка исходной социально-экономической ситуации;

2) стратегические цели и приоритеты социально-экономического развития;

3) основные направления реализации стратегических целей, включающие в себя четыре основных подраздела — по социальной, экологической, экономической и градостроительной сферам муниципального образования;

4) механизм реализации концепции социально-экономического развития, в том числе, во-первых, возможности и виды государственной поддержки выполнения намеченной стратегии; во-вторых, источники финансирования реализации намеченной стратегии; в-третьих, вопросы модернизации муниципального управления.

Уточнение и конкретизацию основных положений концепции развития муниципального образования можно считать специфической формой стратегического плана

развития муниципального образования.

Основные принципы и условия формирования комплексной программы социально-экономического развития муниципального образования предусматривают:[4]

- социальную направленность целевых ориентиров и обеспечивающих мероприятий, составляющих содержание программы, что становится возможным благодаря наличию соответствующей социальной базы и применению методики определения социальных приоритетов муниципального развития;
- преемственность, которая достигается за счет ретроспективного анализа развития **муниципального образования** и прогнозных документов, определяющих перспективы и приоритеты его социально-экономического развития;
- управляемость процесса разработки проекта программы, которая основывается на создании специального организационного аппарата и необходимых организационно-управленческих документов, закрепляющих технологическую процедуру и персональную ответственность участников разработки;
- **гласность** и открытость хода и результатов работ по формированию программы, что обеспечивается благодаря привлечению ученых и специалистов, представителей общественности и населения к рассмотрению и экспертизе проектов документов;
- достаточный профессионализм разработчиков и научная обоснованность результатов. Этого удается достичь за счет создания методической и информационной базы, деятельного участия структур муниципальной администрации, специализированных по отдельным видам программ, а также за счет организации **экспертизы** проектных материалов.

Процесс формирования комплексной программы социально-экономического развития муниципального образования представляет собой совокупность последовательно выполняемых этапов:

1) организационно-подготовительная работа;
2) формирование и анализ информационной базы;
3) разработка проекта программы;
4) согласование и утверждение программы.

Важным вопросом является обоснование *структуры* указанной *программы,* которая зависит от многих факторов. В самом общем виде структура программы выглядит следующим образом:

- вводный раздел;
- раздел «повышение качества жизни населения» — обобщаются материалы по решению таких проблем, как обеспечение общественного порядка и законности; охрана здоровья населения; улучшение экологической ситуации и природоохранная деятельность; защита социально уязвимых слоев населения; обеспечение жильем и жилищно-коммунальными услугами, благоустройство территории; молодежная политика; развитие сферы бытового обслуживания; развитие культуры и искусства; развитие торговли; развитие сферы образования; улучшение транспортного обслуживания и другие проблемы, определяемые спецификой **муниципального образования**;
- раздел «основные направления развития и реформирования экономики» — представлены следующие основные проблемы: развитие отраслей экономики муниципального образования; поддержка предпринимательства; развитие межтерриториальных и внешнеэкономических связей и др.;
- раздел «развитие **системы местного самоуправления**» — собрана информация по формированию и совершенствованию организационных структур и регламентации деятельности органов местного самоуправления, информатизации органов местного самоуправления, укреплению финансовой базы **муниципального управления** и т. п.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] Муниципальный менеджмент: учебное пособие для вузов / Т. Г. Морозова, М. П. Победина, Г. Б. Поляк и др.; под ред. проф. Т. Г. Морозовой. М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1999.

Воронин А. Г., *Лапин В. А.*, *Широков А. Н.* Основы управления муниципальным хозяйством: учебное пособие. М.: Дело, 1998.

[2] *Когут А. Е.* Система местного самоуправления. СПб., 1995. С. 33.

[3] *Воронин А. Г.*, *Лапин В. А.*, *Широков А. Н.* Основы управления муниципальным хозяйством: учебное пособие. М.: Дело, 1998.

[4] Там же.

Глава 25. Муниципальное хозяйство как объект планирования

25.1. Значение и структура муниципального хозяйства как объекта планирования

Планирование есть процесс превращения целей системы в конкретные действия ее элементов. Среди объектов муниципального планирования особая роль принадлежит **муниципальному хозяйству**, так как оно выполняет важные социально-экономические функции развития территории: муниципальное хозяйство, с одной стороны, за счет продукции своих отраслей удовлетворяет первоочередные потребности населения в жилье, **услугах**, **товарах**, продуктах, а с другой — обеспечивает устойчивое функционирование инженерно-транспортной **инфраструктуры** территории.

Муниципальное хозяйство представляет собой комплекс отраслей, относящихся к муниципальной (полностью или частично) либо другим формам собственности, но выполняющих жизненно важные функции по реализации **муниципального заказа**. На уровне города муниципальное хозяйство практически совпадает с городским хозяйством.

Нельзя забывать, что кроме отраслей муниципального хозяйства в ведении местных властей находятся и другие важные сферы деятельности: образование, медицина, культура, социальное обеспечение и др.

Муниципальное (городское) хозяйство традиционно включает в себя следующие основные отрасли и сферы деятельности: жилищную сферу, коммунальное хозяйство, городской пассажирский транспорт, бытовое обслуживание, торговлю и общественное питание, муниципальное строительство и ремонтно-строительное производство, местную промышленность и др.

В условиях перехода к рыночным отношениям и в результате приватизации значительная доля собственности вышла за пределы собственно муниципального (государственного) сектора. Практически полностью приватизированы предприятия и организации бытового обслуживания, торговли и общественного питания. Изменение **форм собственности** в значительной мере затронуло также строительство и ремонтно-строительное производство, местную промышленность. В ряде случаев смена формы собственности повлекла за собой и изменение профиля деятельности, но, как правило, этого не произошло, и более того, некоторые отрасли в результате приватизации получили новый импульс развития. Речь идет прежде всего о торговле и общественном питании, где качество и ассортимент предоставляемых услуг существенно изменились в лучшую сторону. Бытовое

обслуживание, строительство, ремонтное производство в первые годы рыночных преобразований пережили трудные времена, но постепенно стали находить свое место на рынке и уже получили определенное развитие.

Некоторые изменения, связанные с частичной **приватизацией** жилых помещений и с коммерциализацией хозяйственной деятельности предприятий и организаций, произошли также в жилищно-коммунальном хозяйстве и пассажирском транспорте, но практически не затронули ограниченный рыночный механизм функционирования данной группы отраслей, в которых доминирует муниципальная собственность. Указанные отрасли составляют в настоящее время основу муниципального (городского) хозяйства.

Специфика планирования связана также с особенностями функционирования муниципального хозяйства как группы отраслей, имеющих местный характер, производящих специфическую продукцию, тесно взаимосвязанных друг с другом и в значительной мере зависящих от потребителей, а также имеющих различные возможности вхождения в рыночную среду, но нацеленных на удовлетворение социально-бытовых **потребностей** населения. Муниципальное хозяйство выполняет важнейшие задачи по обеспечению жизнедеятельности территорий, направлено на удовлетворение потребностей местного населения и территориальных производственных систем и потому носит местный (территориальный) характер. Состав и содержание отраслей муниципального хозяйства определяется численностью и структурой населения, величиной территории, особенностью природных условий, характером планировки территории и другими местными факторами.

25.2. Проблемы развития муниципального хозяйства и необходимость их учета в планировании

При планировании перспектив развития муниципального хозяйства важно принимать во внимание ряд обстоятельств.

Муниципальное хозяйство представляет собой совокупность взаимосвязанных отраслей и производств, которые должны развиваться пропорционально, без перекосов. Уровень достижений в одних отраслях зависит от степени развития других. Так, тесно взаимосвязаны водопровод и канализация, тепло- и газоснабжение, транспорт и дорожное хозяйство, строительное и ремонтно-строительное производство и т. п. Соответственно важнейшей задачей разработки перспективного плана является обеспечение пропорционального развития всех подотраслей жилищно-коммунального хозяйства. В связи с этим при расчете капитальных затрат должны быть соблюдены пропорции между развитием жилищного и коммунального хозяйства.

Муниципальное хозяйство тесно связано с потребителем. Это особенно сказывается в таких отраслях, как транспорт, электро-, водоснабжение, где производство и потребление услуг практически совпадают, а оплата — в большинстве случаев — нет. Значительная часть коммунальных услуг отпускается в **кредит**, на условиях последующей оплаты, что порождает задолженность и воспроизводит дотационность. Поэтому при разработке перспектив развития муниципального хозяйства города необходимо стремиться к наиболее полному удовлетворению потребностей его жителей в услугах различных предприятий и организаций жилищно-коммунального комплекса.

Предприятия и организации муниципального хозяйства, обеспечивающие функционирование территориальных систем, являются монополистами в своей сфере деятельности. Они связаны единой технологической цепочкой и включаются в состав естественных монополистов, для которых конкуренция невозможна или нецелесообразна: водопроводно-канализационное хозяйство, коммунальная энергетика, городской электротранспорт и некоторые другие. Потребители этих отраслей не могут реализовать свое право выбора и обратиться при необходимости к конкурентам, так как альтернативы не

имеется. Такое положение дел противоречит рыночному подходу, но с ним приходится считаться.

Другая группа отраслей **муниципального хозяйства** обладает достаточным рыночным потенциалом и может быть переведена на рыночные принципы хозяйствования. Речь идет о муниципальном строительстве и ремонтно-строительном производстве, эксплуатации жилищного фонда, банно-прачечных услугах и др. Перевод предприятий данной сферы на рыночную основу должен сопровождаться различными мероприятиями по социальной защите наименее обеспеченных слоев населения (адресные ссуды, льготы по оплате коммунальных услуг и др.).

Существует множество проблем, непосредственно связанных с функционированием комплекса отраслей муниципального (городского) хозяйства: хронический **дефицит** финансовых средств, низкий уровень научно-технического **потенциала** и острая нехватка современных машин, оборудования, инструментов, материалов, средств механизации и автоматизации, отсталые технологии, негибкие формы организации производства и труда, недостаточная квалификация работников и др. Все эти проблемы возникли не сегодня, они были характерны для городского хозяйства на протяжении многих лет и десятилетий, но обострились в последние годы в связи с трудностями в экономике страны. Ограниченность бюджетных средств не дает возможности в полном объеме профинансировать необходимые для городского хозяйства мероприятия. **Субсидии** из федерального или региональных бюджетов в большинстве городов крайне малы либо вовсе отсутствуют. Поэтому возникает актуальная задача поиска дополнительных источников финансирования как за счет пополнения **городского бюджета**, так и путем использования внебюджетных фондов и нецентрализованных финансов.

Однако решение финансовых проблем еще не гарантирует соответствующего повышения уровня и качества работы в городском хозяйстве, ведь препятствием служат и другие проблемы:

- неоправданное совмещение функций заказчика и подрядчика на предприятиях многих отраслей городского хозяйства;
- отсутствие действенных стимулов к повышению качества работы и более полному удовлетворению потребностей населения;
- слабая связь между затратами труда и результатами в городском хозяйстве;
- фактическое отстранение потребителей (населения) от влияния на результаты деятельности производителей работ и услуг в городском хозяйстве.

Радикальные перемены, происшедшие в последние годы в нашей стране в связи со становлением рыночных отношений, лишь в малой степени затронули экономический механизм городского хозяйства. В частности, существенно повысились тарифы на жилищно-коммунальные и транспортные услуги, выросли доходы работников данной сферы, предприятия и организации городского хозяйства стали в большей мере ориентироваться на достижение коммерческих целей и результатов. Однако повышение тарифов, которое тяжелым бременем легло на население, не улучшило финансовое положение большинства предприятий и организаций муниципальной сферы, не обеспечило соответствующего повышения качества работ и услуг.

В процессе управления городским хозяйством нужно учитывать интересы всех **хозяйствующих субъектов**, включая пользователей, собственников, заказчиков и подрядчиков. Однако интересы ведомственных служб, предприятий и организаций должны быть вторичны по отношению к интересам населения городов и **муниципальных образований**.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

Глава 26. Планирование развития жилищно-коммунального хозяйства

26.1. Формирование программы развития жилищно-коммунального хозяйства

Жилищная проблема приобретает особую значимость на муниципальном уровне, поскольку именно здесь имеется возможность наиболее полно учесть потребность горожан в жилье и принять конкретные меры по решению всех **вопросов местного значения**.

Научно-методической основой динамичного развития жилищной сферы и других отраслей муниципального хозяйства города является программно-целевой подход, который предусматривает использование целевых комплексных программ и в их составе — ряда отраслевых программ (например, «жилище», «коммунальная энергетика», «чистая вода» и многие другие).

Важнейшими этапами формирования указанной программы служат:

1) анализ состава, структуры и состояния жилищного фонда, уровня жилищной обеспеченности и жилищно-коммунального обслуживания населения в городе, выявление проблем в указанных областях;

2) формулировка целей по улучшению жилищной обеспеченности горожан и развитию жилищно-коммунального хозяйства города, прогнозирование важнейших показателей данной сферы;

3) обоснование основных направлений и первоочередных мероприятий по решению жилищной проблемы и проблем жилищно-коммунального обслуживания.

Этап анализа. Формирование комплексной программы целесообразно начать с характеристики состава, структуры и уровня благоустройства жилищного фонда города. Особое внимание на данном этапе уделяется уровню обеспеченности населения района жильем. Для этого уточняется численность и состав населения, выявляется демографическая структура семей. На основании полученных данных, а также сведений о распределении квартирного фонда определяется численность семей, не обеспеченных благоустроенными квартирами (в соответствии с предъявляемыми требованиями).

В процессе анализа достигнутого уровня развития жилищного хозяйства рассчитываются объемы работ по содержанию и текущему ремонту жилищного фонда, размер **дотаций** из бюджета города на меры по эксплуатации муниципального жилищного фонда, определяются производственные и финансовые результаты деятельности жилищно-эксплуатационных организаций. Кроме того, вычисляется общий объем **услуг**, предоставляемых коммунальными службами населению; причем этот объем дифференцируется по видам коммунального обслуживания.

Анализ достигнутого уровня обеспеченности жильем, развития жилищного и коммунального хозяйства позволяет выявить недостатки в развитии отраслей и сформулировать актуальные проблемы, подлежащие безусловному решению.

На *этапе целеполагания* разрабатываются прогнозы и обосновываются цели развития жилищно-коммунального хозяйства. Важнейшими целями (целевыми установками) в сфере развития жилищного комплекса являются:

1) в области улучшения жилищных условий населения:

- повышение уровня обеспеченности жильем,
- обеспечение соответствующего уровня благоустройства жилищного фонда,
- улучшение качества ремонта зданий, сооружений и коммуникаций и выполнение требований к функционально-потребительным качествам зданий,

2) в области развития жилищного хозяйства:

- безаварийная эксплуатация жилищного фонда;

3) в области коммунального хозяйства:

- приведение в соответствие уровня потребления коммунальных услуг нормативным значениям,
- безаварийная работа коммунальных служб.

Прогнозирование жилищно-коммунального обеспечения целесообразно проводить в следующем порядке:

1) определение достигнутого уровня обеспеченности жильем и уровня жилищно-коммунального обслуживания населения города;

2) выявление перспективной потребности в услугах жилищно-коммунального комплекса на основе действующих нормативов или принятых ориентиров;

3) оценка возможностей ресурсного обеспечения, расчет прогнозируемых показателей путем балансовой увязки потребностей с ресурсами.

В связи с экономической нестабильностью и отсутствием гарантий в ресурсном обеспечении предлагается разработать несколько вариантов прогнозов, отличающихся по степени привлечения бюджетных средств и централизованного финансирования.

На *этапе обоснования* основных направлений и первоочередных мероприятий по содержанию и развитию жилищно-коммунального комплекса города (района) предлагается обратить особое внимание на следующие направления повышения уровня обеспеченности жильем и улучшения качества жилищно-коммунального обслуживания населения города:

- повышение уровня обеспеченности населения жильем путем расширения масштабов жилищного строительства в муниципальном и негосударственном секторах;
- совершенствование системы технической эксплуатации путем капитального ремонта и реконструкции жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства;
- улучшение жилищно-коммунального обслуживания в районе на основе новых форм и методов хозяйствования;
- укрепление финансового обеспечения развития жилищно-коммунального комплекса города.

26.2. Планирование жилищного строительства

Важнейшим рычагом повышения уровня обеспеченности жильем служит расширение масштабов жилищного строительства, особенно в негосударственном секторе.

При планировании жилищного строительства города выбирается тип жилых домов, определяется объем нового строительства и объем **капитальных вложений**.

Объем нового жилищного строительства на расчетный период определяется по формуле

$$\Phi_{Н} = N \times q - \Phi_{сущ} + С_{в} + С_{п}\ , \quad (26.1)$$

где ФН — объем нового жилищного строительства, тыс. м^2 жилой площади;

N — численность населения на конец последнего года периода, тыс. чел.;

q — планируемая норма жилищной обеспеченности на конец расчетного периода, м^2 на одного жителя;

$\Phi_{сущ}$ — размер существующего жилищного фонда на начало планируемого периода, тыс. м^2;

$С_в$ — размер жилой площади домов, сносимых из-за ветхости, тыс. м^2;

$С_п$ — размер жилой площади домов, сносимых по планировочным соображениям, тыс. м^2.

Размер вводимой жилой площади делится на части в зависимости от того, за счет каких источников осуществляется строительство: за счет средств населения, частных инвесторов, муниципальных средств.

При планировании капитальных вложений в жилищное строительство следует исходить из средней стоимости 1 м^2 жилой площади, которая определяется как средняя взвешенная из прейскурантных цен по отдельным типовым проектам — по следующей формуле:

$$S = \frac{S_1 \times \Phi_1 + S_2 \times \Phi_2 + \ldots + S_n \times \Phi_n}{\Phi_1 + \Phi_2 + \ldots + \Phi_n} = \frac{\sum_{i=1}^{n} S_i \times \Phi_i}{\sum_{i=1}^{n} \Phi_i}, \quad (26.2)$$

где S — средняя стоимость 1 м^2 жилой площади, руб.;

S_1, S_2, … S_n — прейскуранты цен за 1 м^2 жилой площади в домах разных (от 1 до n) типов, руб.;

$Ф_1$, $Ф_2$, … $Ф_n$ — объемы жилищного строительства домов разных (от 1 до n) типов, м^2.

Так как в прейскурантных ценах не учитываются затраты на прокладку внутриквартальных сетей водопровода, канализации, энергоснабжения, радиофикации, а также затраты на планировку участка и работ нулевого цикла, то при расчете средней стоимости 1 м^2 жилой площади эти затраты учитываются в размере 20% прейскурантной цены.

В настоящее время принят ряд важных государственных документов, направленных на стимулирование жилищного строительства.

26.3. Планирование развития объектов водоснабжения и канализации

Частью жилищно-коммунального хозяйства являются объекты водоснабжения и канализации. Население, учреждения культурно-бытового обслуживания, промышленные и коммунальные предприятия — основные потребители воды в городе.

Развитие системы водоснабжения города характеризуется средним уровнем водопотребления, т. е. суточным расходом воды на одного жителя. Среднесуточное потребление воды в расчете на жителя зависит от ряда факторов — состояния водопроводного хозяйства, степени благоустройства жилых зданий, уровня коммунально-бытового обслуживания и т. п.

Средняя норма водопотребления в жилищном хозяйстве для последнего года планового периода рассчитывается в зависимости от достигнутого уровня благоустройства жилищного фонда по формуле

$$B = B_1 \times Y_1 + B_2 \times Y_2 + \ldots + B_n \times Y_n = \sum_{i=1}^{n} B_i \times Y_i, \quad (26.3)$$

где B — средняя норма водопотребления на одного жителя в сутки, л;

B_1, B_2, … B_n — нормы водопотребления в домах различной (от 1 до n) степени благоустройства на одного жителя в сутки, л;

Y_1, Y_2, … Y_n — удельный вес численности населения города, проживающего в домах различной (от 1 до n) степени благоустройства на конец планового

периода (этот показатель принимается равным удельному весу жилой площади соответствующей степени благоустройства в общем размере жилого фонда города), безразмерная величина.

Расход водопроводной воды для промышленных и коммунальных предприятий определяется исходя из объема производимой продукции (предоставляемых услуг) и удельного расхода воды на единицу продукции (услуг). Производительность головных сооружений водопровода рассчитывается с учетом общего объема водопотребления города, утечек и неучтенного расхода воды, а также расхода воды на собственные нужды водопроводного хозяйства. После расчета требующейся производительности водопроводной станции вычисляется, на сколько следует увеличить мощности головных сооружений по сравнению с исходным уровнем.

Формирование системы канализации города проводится в соответствии с планом развития водопроводного хозяйства. Для обеспечения отвода и очистки сточных вод необходимо предусмотреть:

- строительство новых очистных сооружений канализации;
- увеличение мощности станций перекачки стоков;
- дополнительную прокладку канализационной сети.

Производительность очистных сооружений и станций перекачки определяется исходя из среднесуточного объема отведения сточных вод, который равен среднесуточному водопотреблению, умноженному на коэффициент водоотведения.

Протяженность канализационной сети определяется аналогично протяженности водопроводной сети.

Расчет **капитальных вложений** на строительство канализационных сооружений производится по укрупненным показателям **стоимости**.

26.4. Совершенствование финансового механизма

Улучшение жилищно-коммунального обслуживания в городе проводится на основе новых форм и методов хозяйствования, основанных на широком внедрении договорных отношений, четком разделении функций заказчика и подрядчика и др.

Уровень бюджетных ресурсов **местного самоуправления** большинства муниципальных образований Российской Федерации недостаточен для того, чтобы обеспечить не только развитие, но и нормальное содержание жилищно-коммунального хозяйства. Поэтому столь важным является поиск альтернативных источников финансирования и обоснование путей их привлечения. Среди мер, призванных удовлетворить первоочередные потребности жилищно-коммунального комплекса, следует отметить максимальную концентрацию бюджетных финансовых ресурсов на решение неотложных задач текущего содержания жилищно-коммунального хозяйства и целевое финансирование разработанных программ, действующих проектов и заключенных договоров. Особое значение для развития **муниципального хозяйства** имеет привлечение частных **инвестиций**.

Один из наиболее действенных рычагов по привлечению кредитных ресурсов — это **ипотечное кредитование**. Его целесообразность обусловлена отсутствием у местных органов власти и граждан достаточных средств для развития территории, строительства и ремонта зданий и сооружений. В то же время у местных органов и населения есть материализованный капитал в виде земли, построек, объектов благоустройства и инженерной **инфраструктуры**. Под залог указанной недвижимости можно получить необходимые финансовые средства.

К числу действенных источников финансирования следует отнести также

инвестиционные торги по продаже и аренде объектов и участков строительства, контракты на проведение капитального ремонта и реконструкции жилых и нежилых объектов города. Инвестиционные **торги** позволяют привлечь значительные финансовые ресурсы, которые можно незамедлительно направить на содержание и развитие муниципального жилищного фонда города и объектов коммунального хозяйства.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

Глава 27. Плановое регулирование капитального ремонта и реконструкции объектов городского хозяйства

Необходимость проведения активной политики в области капитального ремонта и реконструкции объектов городской застройки обусловлена наличием глубоких проблем, связанных с нарушением процесса воспроизводства **основных фондов** (ОФ) **муниципального хозяйства** города.

Под *основными фондами муниципального хозяйства* понимаются объекты недвижимости города: жилые и нежилые здания, сооружения, коммуникации и другие объекты, обеспечивающие функционирование города и удовлетворяющие потребности населения в жилье, жилищно-коммунальных и прочих социально-бытовых услугах. В составе основных фондов муниципального хозяйства находятся объекты жилищно-коммунального и бытового обслуживания, здравоохранения и просвещения, культуры, искусства и ряда других отраслей городского хозяйства. Эти объекты подразделяются на здания, сооружения, коммуникации и пр.

Важнейшими проблемами воспроизводства основных фондов города являются:

- ухудшение технического состояния объектов;
- снижение функционально-потребительных качеств ОФ;
- архитектурно-планировочная скудость и обезличенность застройки в большинстве городов страны.

Причинами серьезных проблем воспроизводства основных фондов города служат:

- **дефицит** и нерациональное использование ресурсов;
- административно-ведомственный механизм регулирования ремонтно-реконструктивного процесса;
- отсутствие научно обоснованной политики капитального ремонта и реконструкции основных фондов города.

Решение проблем воспроизводства ОФ связано с определенными трудностями. В составе городской застройки функционирует огромное множество самых разнообразных объектов, отличающихся назначением, технико-экономическими параметрами, составом элементов и другими особенностями, но тесно взаимосвязанных функционально и территориально. Все объекты городской застройки находятся во владении, пользовании и распоряжении различных городских служб, ведомств, предприятий и организаций, частных фирм и граждан. Кроме того, процессы воспроизводства основных фондов города протекают под воздействием экономических, социальных, градостроительных, экологических,

технологических и прочих факторов, комплекс которых требуется учитывать при регулировании развития городской застройки.

Все вышеперечисленные обстоятельства вызывают объективные сложности в проведении единой воспроизводственной политики, что свидетельствует о необходимости *научно обоснованного комплексного подхода к регулированию ремонтно-реконструктивного процесса*. Такой подход позволит обеспечить взаимосвязь всех видов ОФ, увязать интересы владельцев городских объектов с интересами города, связать все формы воспроизводства ОФ в единый процесс, обеспечить учет многочисленных факторов регулирования ремонтно-реконструктивных преобразований.

В современных условиях становления рынка и развития систем **территориального самоуправления** функционирование основных фондов городского муниципального хозяйства имеет определенные особенности:

- формирование негосударственного сектора;
- расширение экономических методов управления и снижение уровня монополизма в системе эксплуатации и ремонта объектов города;
- распределение объектов государственного сектора города на федеральный, региональный и муниципальный уровни; образование муниципального фонда;
- распределение основных фондов **муниципального хозяйства** по уровням управления города.

Важнейшими формами воспроизводства основных фондов города являются:

- новое строительство, выполняющее две функции: полное возмещение износа ОФ и расширение городской застройки;
- модернизация — процесс совершенствования качественных характеристик основных фондов города без изменения объема и назначения объектов;
- реконструкция — комплекс мероприятий по преобразованию городов и отдельных объектов; эти мероприятия обеспечивают возмещение **физического и морального износа ОФ**;
- капитальный ремонт, который направлен на частичное возмещение физического износа ОФ путем полной или частичной замены конструктивных элементов.

Основные проблемы в области регулирования работ по капитальному ремонту и реконструкции ОФ связаны с субъективизмом, ведомственностью, недоучетом интересов потребителей, некомплексностью, нарушением пропорциональности, информационной необеспеченностью, централизмом и дефицитом ресурсов. Для разрешения этих проблем необходимо разработать эффективную систему регулирования ремонтно-реконструктивных преобразований, предусматривающую сочетание целевого, системного и комплексного подходов, повысить роль саморегуляции, соблюсти принцип пропорциональности, перейти к индикативному планированию и прогнозированию.

Система комплексного регулирования должна базироваться на выполнении ряда принципов:

- социальной ориентации принимаемых решений;
- обеспечении приоритета экономических рычагов регулирования над административными;
- рассмотрении важнейших факторов, форм воспроизводства и видов ремонтируемых объектов в единстве;
- взаимосвязи регулирования процессов ремонта с градостроительным проектированием и др.

Формирование и реализацию обоснованной ремонтно-реконструктивной политики невозможно обеспечить административно-приказными методами. Необходимо использовать преимущественно *экономические рычаги регулирования*, позволяющие стимулировать

участников процесса к проведению комплекса необходимых для города работ и решений. Стимулами могут послужить выгодные заказы, **льготное налогообложение**, привлекательное кредитование и т. п. Следует изменить взаимоотношения участников процесса реализации указанной политики и, в частности, перейти на контрактную, договорную основу отношений между заказчиками (городом, владельцами объектов) и подрядчиками (ремонтными и проектными организациями).

Важнейшая задача развития системы регулирования — устойчивое финансовое обеспечение этой системы. Нужно ориентироваться, помимо централизованных бюджетных расходов территории, на *нетрадиционные источники финансирования* и обосновать пути привлечения средств, необходимых для проведения территориальной политики, капитального ремонта и реконструкции объектов **муниципального хозяйства**. В качестве дополнительных источников финансирования ремонтно-реконструктивного процесса целесообразно использовать средства, поступающие от коммерческой продажи объектов недвижимости на инвестиционных **торгах**, средства предприятий и населения, полученные благодаря применению экономических и социальных стимулов, а также инструментов политики по обеспечению сохранности ОФ; широко привлекать **ипотечные кредиты** под **залог** недвижимости, инициировать частные **инвестиции**, получение дохода от **страхования** недвижимого имущества и **муниципальных займов**, получение **дивидендов** от акционирования **муниципальных предприятий** и др.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

Глава 28. Планирование мероприятий по благоустройству территории

В состав сферы благоустройства территории входят:

- дорожное хозяйство;
- санитарная очистка и уборка;
- зеленое хозяйство;
- уличное освещение;
- элементы архитектуры малых форм;
- прочие виды благоустройства.

Дорожное хозяйство — один из важнейших элементов благоустройства.

В соответствии с назначением и использованием городских улиц и дорог их инженерная система и оборудование включают следующие элементы: освещение, озеленение, водоотводящие устройства, подземные коммуникации различного назначения, транспортное оборудование, сооружения по организации и безопасности движения транспорта и пешеходов (туннели, эстакады, переходы и т. п.), мосты и путепроводы.

Все дорожные работы в зависимости от их характера и объемов делятся на четыре основные группы: содержание, текущий, средний и капитальный ремонты. Работы по содержанию городских улиц и дорог являются сезонными (говорят о летних, осенних, зимних

и весенних видах работ).

Источником для финансирования ремонта и содержания городского дорожно-мостового хозяйства служат средства **местного бюджета**. Дорожно-мостовые организации разрабатывают годовую производственную программу на основании следующих исходных данных:

- инвентарных данных о площади эксплуатируемых дорожных покрытий;
- нормативов натуральных объемов работ по текущему ремонту и содержанию дорог;
- стоимости единицы работ.

Эксплуатационные расходы по дорожно-мостовому хозяйству складываются из следующих затрат:

- стоимости материалов, включая транспортно-заготовительные расходы;
- расходов по эксплуатации машин и механизмов;
- заработной платы рабочих линейного персонала;
- накладных расходов.

Задачи *санитарной очистки* — защита почвы, воздуха и воды от загрязнений отбросами, предотвращение размножения мух и грызунов, создание нормальных санитарных условий для жизнедеятельности человека, а также обеспечение безопасности и удобства пешеходного и транспортного движения путем уборки тротуаров, удаления снега и борьбы с гололедом.

Санитарная очистка городов включает следующие основные виды работ:

- домовая очистка всех зданий от твердых отбросов, а неканализованных зданий — от жидких отбросов;
- обезвреживание всех видов отбросов с их максимальным использованием;
- уличная очистка (летняя и зимняя).

Для очистки городов от твердых отбросов применяется в основном вывозная система — с последующим обезвреживанием на городских свалках. Наиболее совершенный в санитарно-гигиеническом отношении способ транспортировки отходов — пневмовакуумный — по сети магистральных транспортирующих труб, но он требует больших капиталовложений.

Очистка населенных мест ведется, как правило, специальными организациями. Отношения между предприятиями, осуществляющими очистку, и жилищными организациями регулируются типовыми договорами, заключаемыми ежегодно. Жилищные организации оплачивают расходы по вывозу и обезвреживанию мусора за счет сметы **эксплуатационных расходов**.

Мероприятия по *уличной уборке* финансируются из местного бюджета на основе предоставляемых соответствующими специализированными предприятиями сведений об объемах выполненных работ и их **стоимости**. Городские коммунальные органы разрабатывают сводные планы уборки уличных территорий (утверждается местными органами власти на год). Показателями сводного плана являются: площадь обслуживания, режим уборки, площадь проведенной уборки.

Производственная программа по уличной уборке составляется по видам работ, на весенне-летний и осенне-зимний периоды отдельно, с выделением работ, выполняемых на закрепленных за специализированными предприятиями уличных территориях, и работ, проводимых для разных организаций и учреждений города. **Калькуляция себестоимости** делается по каждому виду уборочных работ, а также на дежурство уборочных машин. В калькуляцию себестоимости включаются основная и дополнительная заработная плата водителей, начисления на заработную плату и доля накладных расходов, распределенная по отдельным видам работ пропорционально основным затратам.

В городское *зеленое хозяйство* входят две тесно связанные между собой отрасли:

- эксплуатационная — уход за зелеными насаждениями, которые являются важной частью общей системы благоустройства города;
- производственная — выращивание исходного посадочного материала для озеленения.

Затраты по эксплуатации городских зеленых насаждений общего пользования финансируются из городского бюджета. Производственные предприятия зеленого хозяйства — питомники, цветочные и семенные хозяйства — покрывают свои расходы за счет реализации продукции.

Объем услуг, оказываемых зеленым хозяйством, определяется в производственных программах, которые разрабатываются для отдельных производственных звеньев. При составлении производственной программы по эксплуатации зеленых насаждений необходимо иметь перечень всех имеющихся в городе зеленых объектов общего пользования, уход за которыми возложен на специализированные городские организации. План эксплуатации (ухода за зелеными насаждениями) по ведомственным зеленым насаждениям разрабатывается и финансируется каждым ведомством за счет собственных средств.

Составляется также план капитального ремонта зеленых насаждений, дорожек, газонов, оборудования объекта. Финансирование капитального ремонта зеленых насаждений осуществляется за счет специальной статьи городского бюджета «Капитальный ремонт сооружений благоустройства».

Функционирование систем благоустройства города связано с наличием ряда проблем, которые с определенной степенью условности могут быть разделены на:

- на финансово-экономические, например проблема дефицита финансовых ресурсов;
- экономико-организационные — чрезмерный монополизм, отсутствие конкуренции и неэффективная система управления благоустройством территории. Так, в данной сфере недостаточно четко разделены функции заказчика и подрядчика.

В законченном виде комплексная программа по благоустройству территории содержит комплект заполненных форм и пояснительную записку. Последняя имеет следующую структуру:

1) анализ достигнутого уровня благоустройства территории;

2) разработка целей совершенствования системы благоустройства;

3) обоснование основных направлений и первоочередных мероприятий по решению проблем технического содержания, уборки, санитарной очистки и озеленения территории города.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

Глава 29. Планирование развития пассажирского транспорта

Комплекс городского пассажирского транспорта (ГПТ) включает индивидуальные (легковые автомобили, мотоциклы, велосипеды), массовые (трамвай, троллейбус, автобус, метрополитен, городские железные дороги) и другие виды транспорта. В пределах города и прилегающих к нему территорий они осуществляют перевозку населения с трудовыми, культурно-бытовыми и прочими целями. Наибольший объем перевозок приходится на

массовые виды транспорта, поэтому городские органы управления должны уделять их развитию особое внимание и учитывать их важную роль при формировании концепций, программ и других плановых документов.

Комплекс ГПТ призван обеспечивать с минимальными издержками полное и качественное удовлетворение **потребностей** населения в перевозках. К важнейшим целям планового регулирования развития ГПТ относятся:

- удовлетворение спроса населения на транспортные услуги требуемого качества;
- безаварийное функционирование транспортных служб.

При плановом регулировании развития ГПТ нельзя не учитывать его специфику, связанную с особенностями производства и реализации транспортной продукции (**услуги**). Продукция (услуга) ГПТ, в отличие от продукции промышленности, не может быть оторвана во времени и пространстве от производственного процесса, не может существовать вне этого процесса. Это своеобразие продукции (услуги) ставит ГПТ в непосредственную зависимость от колебаний спроса на перевозки, ведет к плановой неравномерности производства.

Специфично и образование цен на услуги ГПТ. Ранее многим категориям населения, пользующимся ГПТ, было предоставлено право бесплатного или льготного проезда. Плата за проезд оказывалась ниже себестоимости перевозок, поэтому доходы от перевозок не полностью покрывали **эксплуатационные расходы**, и все виды ГПТ получали **дотации** из **местного бюджета**. В настоящее время ситуация изменилась: все большую долю в объеме перевозок занимают частные перевозчики; произошла «монетизация» льгот, т. е. замена льгот на денежный эквивалент для льготных категорий граждан. Тарифы на перевозку регулируются государственной властью, поэтому в их составе не предусматривается значительных средств на **инвестиции** в развитие пассажирского транспорта.

Основными направлениями и мероприятиями, обеспечивающими совершенствование системы ГПТ, являются:

- выбор перспективных видов пассажирского транспорта;
- оптимизация маршрутной схемы;
- рационализация регулирования уличного движения;
- совершенствование организации движения пассажирского транспорта;
- развитие новых форм и методов хозяйствования на транспорте;
- укрепление финансового обеспечения транспортного комплекса.

В связи с этим *содержание плана развития городского пассажирского транспорта* может быть следующим.

1. Прогноз развития маршрутной сети и транспортных потребностей населения, их распределения по маршрутам и видам перевозок:

1) объемы работ в местокилометрах, в том числе на социально-значимых маршрутах;

2) прогноз показателей работы ГПТ на маршрутах города с выделением социально значимых, включая показатели качества;

3) стоимостные показатели работы и прогнозируемая сумма финансирования ГПТ.

2. Выбор вида городского транспорта (для работы на социально значимых маршрутах) выполняют в следующем порядке:

1) выбор вида транспорта по провозной способности;

2) сравнение конкурирующих видов транспорта по приведенным затратам, а также по затратам времени на передвижение;

3) отбор наиболее целесообразных видов транспорта по местным условиям (особенности планировки города, рельеф, климат и т. д.);

4) окончательный выбор видов транспорта, которые удовлетворяют всем требованиям и имеют наилучшие экономические показатели (капиталовложения, эксплуатационные расходы).

3. Укрепление технической базы ГПТ. Речь идет о таких мероприятиях, как определение потребного количества подвижного состава, парков (депо) и тяговых подстанций; развитие транспортных сетей, дорог, путей, контактных линий и пр.

4. **Оптимизация** маршрутной схемы. Основная цель совершенствования маршрутной схемы ГПТ — сокращение затрат времени на передвижение и улучшение качественных характеристик обслуживания, а также освоение новых пассажиропотоков.

5. **Рационализация** регулирования уличного движения, что позволяет обеспечить высокую скорость и безопасность движения, наибольшие удобства для пассажиров и экономичность перевозок.

6. Совершенствование организации движения ГПТ, основу которой составляют: соблюдение расписания движения, удовлетворяющего потребности пассажиров и разработанного с учетом закономерностей формирования пассажиропотоков; установление оптимальных скоростей движения и времени простоя на промежуточных и конечных остановочных пунктах, а также эффективная система диспетчерского управления.

7. Развитие новых форм и методов хозяйствования на транспорте. Действующий механизм функционирования предприятий ГПТ становится тормозом на пути их развития. Величина тарифов должна устанавливаться на уровне, обеспечивающем расширенное воспроизводство деятельности предприятий. Единицей **муниципального заказа** целесообразно сделать *местокилометр*. Определение расчетных тарифов осуществляется на основе нормативов материальных и иных затрат с учетом уровня сложившихся цен по материально-техническим ресурсам, а также среднеотраслевой рентабельности.

Генеральным подрядчиком на пассажирские перевозки должно стать *специальное учреждение*, оно размещает субподряды и ведет по ним финансовые расчеты на основе соответствующих договоров. Основными обязанностями такого учреждения должны быть контроль и регулирование деятельности субподрядчиков.

Частный сектор имеет практическую возможность участвовать в различных формах в организации работы ГПТ. Перспективный вариант — привлечение частных компаний к обслуживанию городских маршрутов на основании контрактной системы; при этом государственные органы управления осуществляют регламентацию, планирование, установление норм безопасности движения для всех компаний общественного транспорта, независимо от их **форм собственности**.

8. Укрепление финансового обеспечения мер по содержанию и развитию транспортного комплекса. Наиболее острая проблема, препятствующая развитию транспортного хозяйства города, — это ограниченность финансовых ресурсов. Существующих бюджетных ресурсов недостаточно для развития ГПТ, поэтому важным представляется поиск альтернативных источников финансирования.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

Раздел VIII. ФИНАНСЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Перед изучением данного раздела внимательно прослушайте введение к разделу. Затем изучите последовательно материалы глав раздела, обращаясь по мере необходимости к

объектам «Видеоматериалы», «Глоссарий», «Персоналии». После изучения каждой главы рекомендуется выполнить тренировочные задания.

Особое внимание при изучении раздела обратите на содержание видеолекции «Пирамида» потребностей муниципального образования». После изучения всех глав прослушайте основные выводы по разделу. Затем проверьте свои знания по разделу, выполнив контрольные задания. Ответьте на вопросы для самоконтроля, приведенные ниже.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение понятия финансов муниципального образования.
2. Какими факторами, по мнению Л. А. Велихова, определяется состояние городских финансов?
3. Перечислите принципы муниципальных финансов.
4. Раскройте принцип самостоятельности муниципальных финансов.
5. Раскройте принцип соответствия муниципальных финансов объему компетенции местного самоуправления.
6. Что представляет собой принцип прозрачности движения финансовых потоков?
7. Чем обеспечивается принцип гласности муниципальных финансов?
8. Как в Европейской хартии о местном самоуправлении определяются финансовые основы местной власти?
9. Какие нормативные акты федерального законодательства Российской Федерации регулируют финансы местного самоуправления?
10. Назовите нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации в области регулирования муниципальных финансов.
11. Охарактеризуйте сущность процесса управления муниципальными финансами.
12. Из чего складывается муниципальный финансовый механизм?
13. Какое место в системе муниципального финансового управления занимает планирование?
14. Какое содержание имеет планирование в системе муниципального управления?
15. Сформулируйте понятие местного бюджета.
16. Перечислите виды местных бюджетов.
17. На какие виды подразделяется местный бюджет с точки зрения содержания его деятельности?
18. Перечислите основные источники доходов местных бюджетов.
19. На какие виды классифицируются доходные статьи бюджета, согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации?
20. Что такое дотация?
21. Что такое субвенция?
22. Какие составляющие выделяют в структуре доходной части местного бюджета?
23. Перечислите и охарактеризуйте три основные системы налогообложения.
24. Опишите три варианта закрепления налоговых полномочий за субнациональными органами власти.
25. Положениями каких нормативных актов регулируется разграничение налоговых полномочий между различными уровнями власти?
26. Охарактеризуйте механизм выравнивания доходов муниципальных бюджетов.
27. Перечислите источники муниципального кредита.
28. Какие четыре формы взаимного кредитования выделяет Л. А. Велихов?
29. Приведите классификации видов бюджетных расходов.
30. Опишите классификацию расходных статей местного бюджета по экономическому

содержанию.

31. Охарактеризуйте различные уровни в «пирамиде потребностей» муниципального образования.

32. Как реформа местного самоуправления повлияла на структуру бюджетных расходов муниципальных образований Российской Федерации?

33. С чем связана актуальность постановки системы бюджетирования в управлении муниципальными финансами?

34. На что направлено бюджетирование в системе управления муниципальными финансами?

35. Опишите алгоритм бюджетирования.

36. Что такое бюджетный процесс?

37. Какой местный нормативный акт регламентирует порядок и сроки разработки, утверждения, исполнения, контроля и отчетности об исполнении бюджета?

38. С помощью какого показателя оценивается обеспеченность местной власти собственными средствами и сбалансированность бюджетной системы региона?

39. Из каких источников может формироваться муниципальный внебюджетный фонд?

40. Дайте характеристику казначейского исполнения бюджета.

41. Какие основные результаты предполагает казначейское исполнение бюджета?

Далее выполните практические задания из **практикума по разделу 8**.

Глава 30. Понятие финансов муниципального образования

30.1. Определение понятия муниципальных финансов

Муниципальные финансы являются основой для решения задач местного самоуправления и служат обеспечением эффективного функционирования и развития объектов инфраструктуры муниципального образования. На местные органы власти возложена важная задача — осуществлять социальную политику государства. Основная проблема, с которой сегодня сталкиваются руководители **муниципальных образований**, — это постоянная нехватка средств не только на развитие, но и на текущие нужды, причем это не является особенностью Российской Федерации, а присуще всем странам.

Л. А. Велихов отмечает, что состояние городских финансов определяется следующими факторами:[1]

1) состоянием **хозяйствующих субъектов**, осуществляющих свою деятельность на территории муниципального образования;

2) ресурсами, расположенными на территории муниципального образования;

3) объемом прав и полномочий, предоставленных органам местного самоуправления государством;

4) профессионализмом самих муниципальных служащих.

Можно выделить две точки зрения на определение понятия муниципальных финансов.

1. Муниципальные (или местные) финансы — это совокупность социально-экономических отношений, возникающих по поводу формирования, распределения и использования финансовых ресурсов для решения задач местного значения.[2] Эти отношения складываются между **органами местного самоуправления** и населением, живущим на территории данного муниципального образования, а также хозяйствующими субъектами.

2. Муниципальные финансы — это совокупность денежных средств, которыми

располагает орган местного самоуправления для решения задач, возложенных на него государством и местным населением.[3] Это определение более точно отражает общеупотребительный смысл понятия «муниципальные финансы», но не соответствует теоретическим основам финансовой науки. Согласно этой науке, муниципальные финансы можно определить, как регулируемую государственным законодательством систему экономических отношений, связанных с аккумулированием определенной части стоимости национального дохода посредством ее перераспределения и соответствующего использования — с учетом функций и полномочий, возложенных на муниципальные органы самоуправления и делегированных вышестоящим уровнем бюджетной системы.[4]

30.2. Принципы муниципальных финансов

Муниципальные финансы основываются на принципах:[5]

- самостоятельности;
- государственной финансовой поддержки;
- соответствия объему **компетенции местного самоуправления**;
- прозрачности финансовых потоков;
- **гласности**.

Принцип самостоятельности означает, что муниципальные финансы могут образовываться из трех основных источников: государственных средств, собственных средств, заемных средств (или муниципального кредита). Соотношение трех указанных источников в структуре местных финансов и определяет степень самостоятельности муниципального образования, поскольку более высокая доля государственных и **заемных средств** в структуре финансов увеличивает его зависимость от внешних факторов (см. *главу 34*).

В группу собственных средств муниципального образования целесообразно включать:

- собственные доходы **местного бюджета**;
- финансы **муниципальных унитарных предприятий** и **муниципальных учреждений**;
- финансы **хозяйственных обществ**, **акциями** (долями) которых владеет **муниципалитет**;
- финансы, которые генерируются **муниципальной собственностью**.

Другими словами, самостоятельность **местных финансов** зависит от сложившейся в государстве системы формирования доходов **местного бюджета**, а также в значительной степени — от самой финансовой деятельности органов местного самоуправления, от степени профессионализма органов, занимающихся организацией финансовой работы.

В демократическом обществе местное самоуправление — необходимый элемент управления страной, поэтому для обеспечения соответствующих финансовых основ муниципальной власти нужна *государственная поддержка* как в виде разрешенной законом деятельности, обеспечивающей наполнение местного бюджета средствами, достаточными для реализации полномочий местной власти, так и в виде прямой помощи из государственного бюджета при дефиците собственных средств.

Очень важно, что финансовые ресурсы всегда должны *соответствовать объему компетенции местного самоуправления*. Это две взаимозависимые величины: чем большими финансовыми средствами обладает орган местного самоуправления, тем шире его возможности по реализации компетенции. В реально функционирующей бюджетной системе Российской Федерации в настоящее время полномочия муниципальных органов власти во многом не подкреплены реальными финансовыми ресурсами, т. е. происходит постоянное снижение уровня бюджетной обеспеченности местных **муниципальных образований**. Вместе с тем в стране через муниципальные бюджеты финансируются более 65% всех

расходов на образование (среднее образование вообще на 95% финансируется из местного бюджета), 57% расходов на здравоохранение, более чем 60% — на жилищно-коммунальное хозяйство и около 50% — на социальную сферу. Роль местных бюджетов в перспективе будет только возрастать. Это объясняется наблюдающейся с начала 1990-х гг. тенденцией к изменению территориальной **инфраструктуры** в сторону увеличения городского населения. Растут затраты на охрану общественного порядка, на социальную поддержку и содействие занятости населения, на природоохранные мероприятия, усиливается контроль над использованием земель и т. д.[6]

Процесс развития местных финансов напрямую связан с решением вопросов по разграничению государственных и муниципальных полномочий. Вместе с тем он зависит и от решения проблемы **налогообложения** на муниципальном уровне. Отсутствие федерального закона о **местных налогах**, продолжающаяся тенденция сосредоточения основной массы налоговых доходов на федеральном уровне, постоянно меняющийся механизм распределения налогов по уровням **бюджетной системы**, проблемы взаимоотношений региональных и муниципальных законодательных и исполнительных органов власти — все это признаки, свидетельствующие о необходимости провести реформу системы бюджетного выравнивания.

Следует отметить, что в странах с развитой рыночной экономикой наблюдается устойчивая тенденция опережающего роста местных финансов в сравнении с финансами федеральных центров. Несмотря на более значимую роль **государственного бюджета**, доля местных финансов (применительно к государственному территориальному устройству) в финансовых государственных системах достаточна велика: в Японии, США, Германии — более 50%; в Великобритании, Франции — более 30%.[7]

Чтобы обеспечить соблюдение *принципа прозрачности* применительно к движению финансовых потоков в муниципальном образовании и между уровнями власти, нужны четкие нормы и правила разграничения доходных и расходных полномочий по уровням управления государством, формализованные методики расчетов размера **дотаций**, **субсидий**, **субвенций** и **кредитов** (не бюджетных ссуд), утвержденные нормы социальных расходов по статьям **местного бюджета**.

Особую роль в обеспечении прозрачности движения финансовых потоков между уровнями власти играет объективность предоставления межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям в пределах региона. Это связано с тем, что в структуре доходов местных бюджетов большую долю занимает финансовая помощь, обусловленная неравномерным территориальным распределением налоговой базы, которая не соответствует территориальному распределению потребителей бюджетных **услуг**. Кроме того, организации, расположенные в разных регионах, для производства бюджетных услуг пользуются неодинаковой стоимостью ресурсов, а потребности в бюджетных услугах у населения в разных местностях также не совпадают. Поэтому межбюджетное выравнивание имеет не столько субъективную основу, связанную с несовершенством налогового законодательства, сколько объективные экономические причины.

Реализация *принципа гласности* обеспечивается благодаря доступности (как правило, через средства массовой информации) данных о финансовой работе местного самоуправления для широких слоев общественности, которая должна иметь возможность влиять на финансовую политику местной власти, чтобы добиться максимального соответствия этой политики интересам населения муниципального образования. Гласности можно достичь при правильной постановке управления муниципальными финансами.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] *Велихов Л. А.* Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении и методах хозяйства. Обнинск: Институт муниципального управления, 1995.

[2] *Бабич А. М.*, *Павлова Л. Н.* Государственные и муниципальные финансы: учебник для вузов. М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999.

Государственные и муниципальные финансы: учебник / под общ. ред. И. Д. Мацкуляка. М.: Изд-во РАГС, 2003.

[3] Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.

[4] Государственные и муниципальные финансы: учебник / под общ. ред. И. Д. Мацкуляка. М.: Изд-во РАГС, 2003.

[5] *Бабич А. М.*, *Павлова Л. Н.* Государственные и муниципальные финансы: учебник для вузов. М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999.

Государственные и муниципальные финансы: учебник / под общ. ред. И. Д. Мацкуляка. М.: Изд-во РАГС, 2003.

[6] Государственные и муниципальные финансы: учебник / под общ. ред. И. Д. Мацкуляка. М.: Изд-во РАГС, 2003.

[7] Там же.

Глава 31. Правовые основы муниципальных финансов

31.1. Европейская хартия о местном самоуправлении — о финансовых основах местной власти

В **Европейской хартии о местном самоуправлении** записано, что органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной экономической политики на обладание собственными финансовыми «средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций», при этом финансовые средства «должны быть соразмерны предоставленным им конституцией или законом полномочиям».[1]

Кроме того, в Европейской хартии о местном самоуправлении установлено, что:

- по меньшей мере часть финансовых средств **органов местного самоуправления** должна формироваться за счет **местных сборов и налогов**, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать самостоятельно в пределах, определенных законом;
- финансовые системы, на которых основываются средства местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, чтобы адаптироваться, насколько это возможно, к изменению издержек, возникающих при осуществлении местными органами своей **компетенции**;
- защита более слабых в плане финансов органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или иного эквивалента мер, предназначенных для корректировки результатов неравномерности в распределении потенциальных источников финансирования местных органов и лежащих на них расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора, которой органы местного самоуправления обладают в пределах своей компетенции.

Эти положения Европейской хартии о местном самоуправлении можно рассматривать в качестве общих принципов, которые должны определять экономическую и финансово-налоговую политику демократического государства применительно к местным органам власти и получать отражение в законодательстве данной страны.[2]

31.2. Федеральное законодательство России — о финансах местного самоуправления

Конституция Российской Федерации — основной нормативно-правовой акт, определяющий взаимоотношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по поводу разграничения законодательных, исполнительных и судебных полномочий и предметов ведения.

Конституция Российской Федерации, признавая и гарантируя местное самоуправление, определяет экономические условия его деятельности. Это находит свое выражение, прежде всего:[3]

- в признании и равной правовой защите муниципальной собственности наряду с другими формами собственности (статья 8);
- в праве органов местного самоуправления самостоятельно управлять муниципальной собственностью (статья 132);
- в праве органов местного самоуправления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы (статья 132).

Финансовые ресурсы местного самоуправления состоят из бюджетных и внебюджетных средств, получаемых кредитных ресурсов, валютных средств, а также средств органов территориального общественного самоуправления. **Местные бюджеты** должны утверждаться в интересах населения соответствующих территорий.

Самостоятельность местного бюджета как части бюджетной системы Российской Федерации обеспечивается:

- наличием собственных источников доходов;
- правом определять направления использования и расходования бюджетных средств;
- правом использовать по своему усмотрению доходы местного бюджета, полученные дополнительно в ходе его исполнения (данные средства изъятию не подлежат);
- правом на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.

Общеэкономическая **эффективность** местных финансов во многом зависит от законодательного закрепления полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления.

В статьях 71 и 72 Конституции Российской Федерации устанавливаются предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В соответствии с пунктом 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения, перечисленным в статье 72, «издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации». Эти законы должны содержать нормы, позволяющие разграничить виды расходных полномочий между уровнями власти по соответствующим функциям. При этом в Конституции Российской Федерации заранее никак не уточняется степень участия Российской Федерации и ее субъектов в реализации соответствующих предметов ведения. Таким образом, согласно Конституции Российской Федерации предоставлены опережающие права в деле разграничения расходных полномочий по предметам совместного ведения.

В области регулирования финансов местного самоуправления вторым по значимости документом после Конституции Российской Федерации до 2003 г. являлся Бюджетный кодекс Российской Федерации. В нем вопросы разграничения расходных полномочий рассматривались как с точки зрения наделения того или иного уровня власти соответствующей компетенцией (статьи 7, 8, 9), так и с точки зрения разграничения финансирования тех или иных конкретных видов расходов между уровнями бюджетной

системы. Перечень **вопросов местного значения**, включающий 30 пунктов, был установлен в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статья 6 пункт 2).

Сопоставляя указанные документы, можно прийти к следующим выводам. В Бюджетном кодексе Российской Федерации не говорилось об однозначном разграничении расходных полномочий по предметам совместного ведения, а только предусматривалась возможность согласования расходных полномочий соответственно органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом порядок согласования распределения и закрепления расходов в сферах совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации определялся Правительством Российской Федерации.[4]

Главный недостаток перечня вопросов местного значения состоял в том, что в него попали некоторые пункты, неразрывно связанные с расходными полномочиями, относящимися к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Это касалось, прежде всего, организации, содержания и развития муниципальных учреждений образования и здравоохранения, а также охраны общественного порядка.[5]

Таким образом, в указанных **нормативных актах** не было проведено четкого разграничения полномочий между органами власти в отношении **предметов ведения**. Общий недостаток всех указанных документов заключается в том, что в них произошла подмена понятий (разграничение финансирования объектов собственности вместо разграничения финансирования расходных функций; экономическая классификация расходов вместо функциональной их классификации). Кроме того, при большой детализации расходов ясно выступает отсутствие разграничения полномочий по многим видам затрат, особенно между **субъектами Российской Федерации** и местными органами власти.

Обозначенные проблемы были устранены в результате принятия Федеральных законов от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений». Действие указанных законов направлено на реформирование **органов государственной власти** и местного самоуправления. Соответственно и полномочия местных и региональных властей также подпадают под реформирование. В результате пересмотра разграничения предметов ведения и полномочий был четко сформулирован круг вопросов, относимый к компетенции региональных и местных органов власти.

Указанными выше федеральными законодательными актами внесена ясность во многие вопросы, касающиеся расходных полномочий органов власти. Однако хотелось бы обратить внимание на то, что в статьях Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, касающихся вопросов местного значения, остались нечеткие формулировки: «организация», «обеспечение», «создание условий», «участие», которые могут трактоваться неоднозначно.

31.3. Нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации в области муниципальных финансов

Более конкретно финансовые вопросы местных органов власти регулируются на уровне **законодательства субъектов Российской Федерации**. Указанные вопросы достаточно многообразны и включают аспекты, которые не могут быть однозначно определены на федеральном уровне.

При недостаточности бюджетных средств для покрытия расходов в случаях временных финансовых затруднений в процессе исполнения утвержденного бюджета **органы местного самоуправления** могут получать процентные или беспроцентные ссуды из иных бюджетов, а также выпускать займы на инвестиционные цели на соответствующих территориях.

Расходы местных бюджетов осуществляются за счет их доходов, а также **дотаций** и **субвенций**, полученных из бюджетов вышестоящего территориального уровня.

В законодательстве предусматривается возможность объединения финансовых ресурсов органов местного самоуправления со средствами предприятий, учреждений, организаций и граждан на договорной основе — для финансирования строительства, ремонта и содержания объектов социальной и производственной инфраструктуры.

В соответствии с действующим законодательством представительный орган местного самоуправления вправе принимать решения об образовании целевых **внебюджетных фондов**, а также валютного фонда. Законодательно установлен также порядок формирования и использования данных фондов. Средства внебюджетных и валютного фондов находятся на специальных счетах, открываемых в банковских учреждениях, изъятию не подлежат и расходуются в соответствии с целевым назначением.

В качестве примера рассмотрим финансовые нормативно-правовые акты Ставропольского края, приступившего к реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В крае приняты законодательные акты, закрепляющие границы муниципальных образований,[6] а также по вопросам организации местного самоуправления на территории районов Ставропольского края,[7] о **бюджетном процессе**[8] и межбюджетных отношениях[9]. Указанные нормативные акты меняют структуру местных органов власти, закрепляют двухуровневый местный бюджет (зафиксировано образование 9 городских округов, 26 муниципалитетов на районном уровне и 280 на поселенческом, общее количество муниципальных образований в Ставропольском крае насчитывает 315) и регулируют взаимоотношения между органами государственной власти Ставропольского края, органами местного самоуправления муниципальных образований, входящих в состав Ставропольского края, по вопросам межбюджетных отношений.

Федеральной нормой, закрепленной в статье 135 Бюджетного кодекса Российской Федерации, определен перечень межбюджетных трансфертов, которые могут предоставляться из бюджетов субъектов Российской Федерации. В соответствии с указанной нормой Законом Ставропольского края от 31 декабря 2004 г. № 117-кз «О межбюджетных отношениях в Ставропольском крае»[10] установлены **трансферты** из семи краевых фондов: финансовой поддержки поселений, финансовой поддержки **муниципальных районов** (**городских округов**), сбалансированности **местных бюджетов**, муниципального развития, софинансирования социальных расходов, реформирования муниципальных финансов, компенсаций, а также определены условия предоставления бюджетных **кредитов** местным бюджетам из бюджета Ставропольского края.

Кроме того, в указанном краевом законе говорится о том, что потоки финансовых средств могут быть также направлены из местных бюджетов. Для этого в статье 15 предусматривается возможность межбюджетных трансфертов из местных бюджетов в форме: **дотаций** из районных фондов финансовой поддержки поселений, предоставляемых из бюджетов муниципальных районов бюджетам поселений; **субвенций**, перечисляемых в краевой фонд финансовой поддержки поселений и краевой фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) из бюджетов поселений и муниципальных районов (городских округов); субвенций, переводимых из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов — на решение вопросов местного значения межмуниципального

характера.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] Европейская хартия о местном самоуправлении / Принята в Страсбурге в 1985 г. - Русская версия. - Страсбург: Совет Европы. Отдел изданий и документов, 1990. Статья 9.

[2] Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.

[3] Конституция Российской Федерации. М.: Астрель, 2004.

[4] Бюджетный кодекс Российской Федерации. М., 2004. Статья 85.

[5] Закон Российской Федерации от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Статья 6, пункт 6, 7 и 8.

[6] Закон Ставропольского края от 4 октября 2004 г. № 89-кз «Об установлении границ муниципальных районов Ставропольского края».

[7] Закон Ставропольского края от 22 июля 2004 г. № 60-кз «О некоторых вопросах организации местного самоуправления на территории районов Ставропольского края».

[8] Закон Ставропольского края от 2 декабря 1994 г. № 12-кз «О бюджетном процессе в Ставропольском крае».

9 Закон Ставропольского края от 31 декабря 2004 г. № 117-кз «О межбюджетных отношениях в Ставропольском крае».

10 Там же.

Глава 32. Управление муниципальными финансами

32.1. Содержание процесса управления муниципальными финансами

Процесс управления муниципальными финансами распадается на три большие стадии:[1]

1) финансовое планирование;

2) **бюджетный процесс**;

3) оценка результатов.

Характер и цели деятельности на каждой из этих стадий различны. Так, на первой стадии основной вид деятельности — составление анализа и прогноза, причем определяющей оказывается аналитическая работа. На второй стадии основным является процесс исполнения бюджета, на третьей — процесс контроля. Одни и те же структуры органов местного самоуправления не могут эффективно исполнять все перечисленные функции, поэтому крайне важно провести их разделение в процессе управления финансами.

Как правило, в структуре **органов местного самоуправления** указанными видами деятельности занимаются:

1) финансовые органы — производят финансовое планирование;

2) бюджетные органы — организовывают и осуществляют бюджетный процесс;

3) контрольные органы — контролируют расходование средств.

Как считают специалисты, смешение этих функций недопустимо, поскольку интересы перечисленных органов различны. Так, возложить функцию финансового планирования на бюджетные органы (что на практике происходит достаточно часто) — это значит подчинить процесс финансового планирования не интересам развития **муниципального образования**, а

интересам исполнителя. Также нельзя совмещать функции контроля и исполнения.[2]

32.2. Муниципальный финансовый механизм

Муниципальный финансовый механизм обеспечивает управление муниципальными финансовыми потоками и финансовыми отношениями, возникающими в процессе движения финансовых ресурсов между органами местного самоуправления, государственными органами власти и другими хозяйствующими субъектами. Субъектом муниципального финансового управления являются соответствующее подразделение местной администрации (финансовое управление), местное казначейство.

Финансовый механизм — это система финансовых методов, финансовых инструментов (рычагов), правовое, нормативное, информационное, организационное обеспечение. Структура муниципального финансового механизма представлена на рис. 32.1.

Рис. 32.1. Структура муниципального финансового механизма

Функции субъекта финансового управления представляют собой вид управленческой деятельности по сбору, систематизации, передаче, хранению финансовой информации, а также по выработке и принятию управленческих решений. Финансовые функции состоят из следующих семи блоков:

1) финансовое планирование — комплекс мероприятий по выработке плановых заданий и воплощению их в жизнь (требует создания методологии и методики разработки финансовых планов);

2) прогнозирование — прогноз на длительную перспективу изменений финансового состояния объекта и его составных частей, финансовых показателей и параметров, определение вариантов развития финансового состояния объекта на основе наметившихся тенденций;

3) функция организации — создание органов управления, построение структуры аппарата управления, установление взаимосвязей, разработка норм, нормативов, методик и

пр.;

4) регулирование — воздействие на объект управления для достижения состояния устойчивости финансовой системы при возникновении отклонений;

5) координация — согласованность работ всех звеньев системы финансового управления между собой и с другими системами;

6) стимулирование — побуждение работников к заинтересованности в эффективном расходовании финансовых средств;

7) функция контроля — проверка организации финансовой работы, выполнения финансовых планов и анализ финансовых результатов.

В **муниципальном управлении** финансовый механизм является инструментом как внутреннего управления, так и внешнего взаимодействия с отделениями казначейства и вышестоящей администрацией, с населением и его представительными органами, с потенциальными **инвесторами** и организациями — получателями бюджетных средств.

32.3. Планирование в системе муниципального финансового управления

На первоначальном этапе процесса управления **муниципальными финансами** на основе финансового анализа проводится финансовое планирование. Планирование — важнейший и обязательный этап любой деятельности, так как в ходе этого процесса происходит определение приоритетов развития.

Важным показателем планирования являются его сроки. Формы планирования и их содержание представлены в табл. 32.1.

Таблица 32.1

Формы муниципального финансового планирования и их содержание

Форма планирования	Вид планирования	
	Планирование расходов	Планирование доходов
Долгосрочное	Определение приоритетов развития и финансирования	Составление перспективного финансового плана развития доходной базы муниципального образования
Среднесрочное	Инвестиционные пректы	Определение видов и объемов привлекаемого финансирования на основе перспективного плана развития доходной базы
Краткосрочное	Определение (на основе приоритетов развития и инвестиционных проектов) объема расходов на инвестирование и текущих расходов на финансовый год	Составление прогноза, поступлений по различным доходным источникам и их распределение по конкретным статьям расходов

Разделение планирования на три основные формы (долгосрочное, среднесрочное и краткосрочное) позволяет придать этому процессу комплексный и целенаправленный характер, обеспечивает согласованность действий всех его участков, поскольку в ходе финансового планирования все органы местного самоуправления участвуют в решении единых задач.

С точки зрения реализации целей **органов местного самоуправления** наиболее важен этап долгосрочного планирования. Именно на этом этапе определяется стратегия развития муниципального образования и согласуются основные интересы всех участников финансового планирования.

Как правило, сроки долгосрочного планирования совпадают со сроками полномочий органов самоуправления. Определение приоритетов должно базироваться на тщательном анализе перспектив развития муниципального образования и происходить при взаимодействии всех органов власти и населения. Исполнительная власть, которая разрабатывает приоритеты развития, крайне заинтересована в процессе согласования и утверждения приоритетов, так как она делает единомышленниками и соучастниками этого процесса все общественные силы, что позволяет избежать конфликтов (или свести их к минимуму) на последующих стадиях формирования финансового плана и бюджета.

Исполнительные органы местного самоуправления осуществляют подготовку и согласование финансовых планов на основе приоритетов, установленных законодательным органом местного самоуправления. Разработку финансового плана целесообразно проводить параллельно с подготовкой проекта **бюджета**, так как это позволяет своевременно учитывать и согласовывать возникающие корректировки. Утверждение бюджета **муниципального образования** осуществляет законодательный орган местного самоуправления. Финансовый план представительным органом власти не утверждается, а используется как документ, обосновывающий предлагаемый проект бюджета.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.

[2] Там же.

Глава 33. Понятие и виды местных бюджетов

33.1. Понятие местного бюджета

Состояние финансовых ресурсов муниципального образования наиболее полно отражено в местном бюджете.

Традиционно под бюджетом муниципального образования понималась опись доходов и расходов органов местного самоуправления. Это не случайно, поскольку начиная с 1930-х гг. в системе органов власти нашей страны местные органы играли роль проводника идей центра на местах, своеобразного филиала центральной власти, что полностью соответствовало существовавшей тогда системе экономических отношений, базировавшейся на единой общегосударственной собственности. Соответственно и бюджетные права органов местного самоуправления заключались не в самостоятельном распоряжении бюджетом, а в работе в рамках сметы расходов.

В связи с переходом к муниципальной системе управления, формированием полноценных органов и, прежде всего, выделением собственных **предметов ведения местного самоуправления** возникает необходимость формирования и соответствующих бюджетных отношений. Появление собственных предметов ведения требует собственной

хозяйственной деятельности, в том числе и финансовой. В этом случае бюджет — не только опись доходов и расходов, но и важнейший инструмент осуществления определенной политики, а значит, определение, данное выше, отражает лишь внешнюю форму — констатацию определенной деятельности. Следовательно, бюджет — это документ, отражающий реальные цели и задачи данного муниципального образования. Местный бюджет — это план **финансовой деятельности** органов местного самоуправления на определенный период, представленный в форме описи доходов и расходов. Главный признак полноценного местного бюджета — возможность использовать его как инструмент проведения определенной хозяйственной и социальной политики.

Местные бюджеты образуют третий уровень бюджетной системы Российской Федерации.

Согласно статье 14 Бюджетного кодекса Российской Федерации, *бюджет муниципального образования* (местный бюджет) есть форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для выполнения функций и решения задач, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления. Развитие принципов бюджетного федерализма позволяет предполагать различные трактовки данного определения в зависимости от отношений к конкретному уровню **бюджетной системы**.[1]

Местный бюджет — это централизованный фонд финансовых ресурсов отдельного муниципального образования. Формирование, утверждение и исполнение, а также контроль над исполнением местного бюджета осуществляются органом местного самоуправления самостоятельно.[2]

С позиций развития муниципальных финансов термин «местный бюджет» может пониматься как совокупность экономических отношений, существующих между юридическими и физическими лицами как участниками формирования аккумулированного централизованного фонда финансовых средств конкретного **муниципального образования**. При этом функции осуществления **бюджетного процесса** регулируются органом местного самоуправления на основе закрепленных федеральным законом статей Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Экономическая сущность местных бюджетов проявляется в их назначении. Местные бюджеты выполняют следующие функции:

- формирование денежных фондов, являющихся финансовым обеспечением деятельности местных органов власти;
- распределение и использование этих фондов между отраслями народного хозяйства;
- контроль над финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, организаций, учреждений, подведомственных указанным органам власти.

33.2. Виды местных бюджетов

Бюджетная система Российской Федерации состоит из бюджетов трех уровней:[3]

1) федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;

2) бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

3) местные бюджеты, в том числе:

- бюджеты **муниципальных районов**,
- бюджеты **городских округов**,
- бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга,
- бюджеты **городских** и **сельских поселений**.

Бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и

сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют консолидированный бюджет муниципального района.

В качестве составной части бюджетов городских и сельских поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями.

С точки зрения содержания деятельности местный бюджет подразделяется:

- на текущий бюджет (в приложении к местному бюджету) — совокупность доходов и расходов органов местного самоуправления, обеспечивающих первоочередные нужды, функционирование муниципального хозяйства (прежде всего, сюда относятся расходы по финансированию постоянно действующих хозяйственных структур местного самоуправления);
- бюджет развития — совокупность доходов и расходов, направляемых на совершенствование и развитие муниципального образования; делится на долгосрочный (стратегический), среднесрочный (тактический) и краткосрочный (оперативный). Содержание деятельности по планированию в каждом из этих видов бюджета развития представлено в табл. 32.1.

Формирование и исполнение местного бюджета затрагивает бюджеты физических лиц, предприятий и организаций, расположенных на данной территории, независимо от ведомственной подчиненности и форм собственности (в виде перечисления местных налогов и сборов, социальных расходов и пр.). Согласно законодательству, эти бюджеты не входят в бюджетную систему Российской Федерации, но их участие определяет структуру местного бюджета.

Предложенная классификация, несмотря на ее условность (на практике средства могут переходить из одного бюджета в другой), тем не менее крайне важна, потому что позволяет выделить и более четко определить цели и задачи муниципального хозяйства, планировать его перспективу. Без разделения бюджета на эти две важнейшие группы (текущий бюджет и бюджет развития) невозможно сколько-нибудь серьезное финансовое планирование и построение структуры самого муниципального хозяйства.

В зависимости от полномочий органов местного самоуправления можно выделить также два вида местного бюджета:

1) направляемый на реализацию собственных полномочий органов местного самоуправления;

2) направляемый на исполнение государственных полномочий, которые делегированы органами государственной власти органам местного самоуправления на основе закона.

Такое разделение обусловлено тем, что порядок расходования средств, выделенных на исполнение государственных полномочий, определяется органом, их передавшим, и, следовательно, может быть отличным от порядка расходования собственных средств местного бюджета.

Приведенные выше классификации местных бюджетов, естественно, не могут применяться в чистом виде, потому что бюджет сам по себе — это комплексный документ, включающий элементы всех перечисленных выше видов бюджетов. Однако эти классификации дают возможность более грамотно построить структуру бюджета, а также сам процесс составления бюджета и финансового планирования деятельности муниципального образования.

Структура бюджета — это направления расходования средств и их источники, т. е. статьи расходов и доходов. Поскольку бюджет — это документ, отражающий реальные цели и задачи данного муниципального образования, выбор его структуры зависит от конкретной

ситуации и задач анализа.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации. М., 2004. Глава 9.
[2] *Бабун Р. В.* Организация местного самоуправления: учебное пособие. СПб.: Питер, 2005.
[3] Бюджетный кодекс Российской Федерации. М., 2004. Статья 10.

Глава 34. Доходы местных бюджетов

34.1. Источники доходов местных бюджетов

Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации (статьи 41–46), доходные статьи бюджета *по видам* классифицируются:[1]

- на налоговые — федеральные, региональные и местные налоги;
- неналоговые, в том числе:

— доходы от использования, продажи или иного возмездного отчуждения имущества, находящегося в **государственной** или **муниципальной собственности**,

— доходы от платных услуг, оказываемых соответствующими органами власти и бюджетными учреждениями,

— штрафы и компенсации, суммы принудительного изъятия в результате применения мер гражданско-правовой, административной или уголовной ответственности,

— финансовая помощь (**дотации**, **субвенции** и **субсидии**) и бюджетные ссуды из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации,

— иные неналоговые доходы;

- безвозмездные перечисления от физических или юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, а также по взаимным расчетам.

В мировой практике используются разные методы формирования собственных доходов в каждом бюджете — это закрепление конкретных видов доходов за тем или иным бюджетом, разделение налоговых ставок между уровнями **бюджетной системы**; **квотирование** поступлений по отдельным видам налогов, использование метода налоговых надбавок к существующим **федеральным налогам** и др.

В доходы местных бюджетов зачисляются:

- полностью — **местные налоги и сборы**, а также иные доходы в соответствии с законодательством;
- по установленным нормативам — доходы от налогов и иных финансовых источников в соответствии с законодательством о налогообложении.

Так, в доходы районных бюджетов, городских бюджетов (кроме Москвы и Санкт-Петербурга) в случаях и на условиях, установленных законами Российской Федерации, должны зачисляться:

- **подоходный налог** (налог на прибыль) с предприятий и организаций (полностью или частично);
- подоходный налог с физических лиц (полностью или частично);
- налоги и другие платежи за пользование недрами (по соответствующим видам

налогов и других платежей — полностью или частично);

- платежи за землю (полностью или частично);
- местные налоги и сборы;
- доходы от сдачи в **аренду** имущества, находящегося в соответствующей **муниципальной собственности**, в части, не направляемой на покрытие расходов **арендодателя**, подлежащих финансированию из данного бюджета, и иные доходы.

Зарубежный опыт свидетельствует, что, как правило, финансовые средства **муниципалитетов** складываются из собственных средств и государственных **субсидий**. Так, в Италии местные поступления составляют меньшую часть бюджета. Они образуются за счет налогов на рекламу и пошлин на общественную информацию, налогов на собак, платы за пользование общественной территорией и др. Центральное правительство предоставляет свою помощь в виде **дотаций** и целевых субсидий.

У местных органов власти в Швеции имеются три источника доходов:[2]

1) местный налог на доходы, который включает и налог на недвижимую собственность (составляет в муниципалитетах примерно 42%);

2) государственные дотации (26% в муниципалитетах), включающие в себя текущие и инвестиционные дотации на специальные программы (такие как медицина, образование, программа заботы о детях), а также общие дотации на текущие расходы, которые муниципалитет производит по собственному усмотрению;

3) различные выплаты и сборы (в основном это отчисления от доходов муниципальных предприятий), а также выплаты за муниципальные услуги.

В регионах нашей страны, и в частности в Ставропольском крае, основной формой передачи бюджетных доходов являются процентные отчисления от регулирующих доходов. До 2005 г. в Ставропольском крае при установлении нормативов отчислений в местные бюджеты от закрепленных за субъектами Российской Федерации федеральных и региональных регулирующих налогов руководствовались основными принципами, установленными статьей 6 Закона Ставропольского края от 2 декабря 1994 г. № 12-кз «О бюджетном процессе в Ставропольском крае».[3]

В соответствии с этими принципами законами края о бюджете на очередной финансовый год устанавливались нормативы бюджетного регулирования по налогу на доходы физических лиц, налогу на прибыль организаций, **акцизам**, **налогу на имущество предприятий**, налогу с продаж, т. е. ежегодно с целью обеспечения вертикальной сбалансированности бюджетов для всех муниципальных образований определялись дифференцированные нормативы по 6–7 налогам. В Ставропольском крае имеет место тенденция увеличения финансовой помощи и снижения доли налоговых доходов в **местных бюджетах** за счет увеличивающейся централизации НДС, акцизов, лицензионных и регистрационных налогов и сборов (на федеральном уровне), а также налога на доходы физических лиц, земельного налога, платежей за пользование недрами, налога с продаж (на региональном уровне). И лишь по налогу на прибыль организаций и по государственной пошлине доля отчислений в местные бюджеты увеличилась, в результате эти налоги составили 1/5 всех налоговых поступлений.

Величина средневзвешенных нормативов отчислений от регулирующих доходов для всех **муниципальных образований** утверждалась не ниже средних минимальных размеров в целом по субъекту. Эти размеры определены в Федеральном законе от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». Однако в Ставропольском крае наблюдается невыполнение принципа постоянства утвержденных нормативов, поскольку в период с 2002 по 2005 гг. имели место пересмотры нормативов отчислений, в том числе по налогу на доходы физических лиц — 392 случая на 304

муниципальных образования, т. е. в среднем более одного раза для одного муниципального образования.

34.2. Структура доходной части местного бюджета

По основным источникам формирования средства, поступающие в местный бюджет, можно сгруппировать следующим образом:

1) государственные средства, передаваемые органам местного самоуправления органами государственной власти (федеральными или региональными) в виде доходных источников и прав, предусмотренных законодательством, в том числе:

- закрепленные доходы — это доходы, которые полностью или в твердо фиксированной доле (в процентах), на постоянной или долговременной основе, в установленном порядке поступают в местный бюджет,
- регулирующие доходы — это доходы, которые используются для достижения баланса между доходами и расходами, поступают в местный бюджет в виде процентных отчислений от налогов или других платежей по нормативам, утвержденным в установленном порядке на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на 3 года); к регулирующим доходам относятся: отчисления от федеральных и региональных налогов, дотации (т. е. суммы, выделяемые из бюджета вышестоящего уровня в случаях, если закрепленных и регулирующих доходов недостаточно для формирования минимального бюджета нижестоящего уровня), субвенции (т. е. суммы, выделяемые на определенный срок из бюджета вышестоящего уровня на конкретные цели для выравнивания социально-экономического развития соответствующей территории), средства, полученные из вышестоящего бюджета по взаимным расчетам и из фондов финансовой поддержки;

2) собственные средства муниципального образования — средства, создаваемые за счет деятельности органов местного самоуправления (доходы от использования **муниципальной собственности**, плата за **услуги** и т. п.), и налоги, закрепляемые на постоянной основе за соответствующим бюджетом законодательством Российской Федерации;

3) заемные средства, **бюджетная ссуда** и муниципальный кредит (например, взаимный кредит, предоставленный одним муниципальным образованием другому, привлеченные средства в результате **эмиссии** муниципальных **облигаций**, **кредиты** банков и пр.).

Данный вид структуры доходной части местных бюджетов определяет самостоятельность муниципального образования, поскольку доминирование первой или третьей группы резко повышает его зависимость от государства или кредитных учреждений. Поэтому органы местного самоуправления должны стремиться к наращиванию источников, отнесенных ко второй группе.

По отношению к плану (предсказуемости) доходные статьи бюджета подразделяются на запланированные и незапланированные (сверхплановые), *по периодичности поступления* — на ежемесячные, ежегодные, ежедневные, ежедекадные, разовые.

34.3. Налоги как основной источник доходов муниципального бюджета

Для большинства стран мира *налоги — основной источник дохода*. По своей природе налоги — это платежи, обладающие следующими свойствами:

- беспричинностью, т. е. отсутствием каких-либо конкретных услуг, за которые они взимаются;
- относительной стабильностью;
- регулярностью платежей.

Традиционно выделяются следующие *виды налогов*:

- налоги с граждан;
- реальные (или имущественные) налоги;
- акцизы (налоги на незаслуженный прирост стоимости);
- налоги на потребление.

Налоги как инструмент реализации хозяйственной политики играют двоякую роль, выступая, с одной стороны, как источник дохода, а с другой — как мощный регулятор хозяйственных и общественных отношений. Другими словами, изменение ставки налогообложения может стимулировать или, наоборот, тормозить процессы, происходящие в обществе. Налоги позволяют также систематизировать и регламентировать определенные виды деятельности. Поэтому принципиально важно не только то, какие объемы доходов обеспечивают налоговые поступления, но и то, насколько **органы местного самоуправления** способны влиять на формирование налоговой базы. В связи с этим необходимо проанализировать существующие системы налогообложения с точки зрения разграничения доходов между уровнями власти в государстве.

Системы налогообложения в различных странах складывались исторически, поэтому все они имеют свои особенности. Независимо от способов разграничения налоговых поступлений между уровнями власти существуют общие принципы построения указанных систем. На их основании можно говорить о трех основных системах налогообложения:

1) системе надбавок и отчислений:

2) системе размежевания источников доходов между государством и местным самоуправлением по видовому признаку;

3) системе размежевания источников доходов между государством и местным самоуправлением по конструкции налогов.

Следует помнить, что ни одна из этих систем в чистом виде, как правило, не применяется, а лишь берется за основу.

Первая система предполагает установление единых для всего государства видов налогов и долевое распределение их между различными уровнями власти. Подобная система применяется сегодня в нашей стране и обладает рядом существенных недостатков:

1) наличие регулирования **бюджетов** на всех уровнях;

2) наиболее простой способ увеличения собственных доходов — перераспределение источников доходов между уровнями власти, что, в свою очередь, неизбежно приводит к конфликтам между **органами местного самоуправления** и **органами государственной власти** в процессе формирования и исполнения бюджета;

3) отсутствие стимулов для развития и совершенствования **налогооблагаемой базы**, потому что любая инициатива наказывается регулированием бюджета;

4) невозможность осуществлять долгосрочное планирование доходных источников.

Попытки совершенствования данной системы с помощью использования региональных и местных надбавок не приводят к позитивным изменениям, поскольку все вышеперечисленные недостатки при этом сохраняются. Некоторая **модификация** системы имеет место при разграничении доходов между органами власти через различную конструкцию налогов. В данном случае и государство, и местное самоуправление вводят одни и те же виды налогов, но принципы их начисления и сбора могут быть различными.

В странах с развитым **местным самоуправлением** наиболее распространена система, предполагающая разграничение источников доходов.

Основная масса налогов в рамках данной системы закрепляется за органами местного самоуправления по видовому признаку и на достаточно длительный срок. При подобном подходе недостатки предыдущей системы устраняются, однако возникает другая проблема: механизм разграничения источников доходов по видовому признаку оказывается достаточно сложным, и **эффективность** работы данной системы налогообложения напрямую зависит от

того, какие виды налогов будут закреплены за определенными уровнями власти.

Структура налоговых поступлений **консолидированного бюджета** в Российской Федерации меняется из года в год, однако наибольшая часть доходов постоянно формируется за счет федеральных налогов. Так, например, доля последних в налоговых доходах консолидированного бюджета Ставропольского края ежегодно составляет 60–80%. Региональные налоги участвуют в формировании бюджета на 15–22%, а местные — на 5–15%.

Помимо того, что доля федеральных налогов самая весомая, она ежегодно увеличивается за счет сокращения доли региональных и местных налогов (рис. 34.1). В последние годы в результате осуществляемой в стране налоговой реформы число местных и региональных налогов сократилось. В частности, с 2004 г. отменен региональный налог с продаж, а с 2005 г. — местный налог на рекламу. Например, отмена налога с продаж повлекла за собой сокращение объема доходной части консолидированного бюджета Ставропольского края в сумме 711,9 млн руб., в том числе местных бюджетов — на 427,1 млн руб., а упразднение налога на рекламу уменьшило доходы местных бюджетов на 30 млн руб.

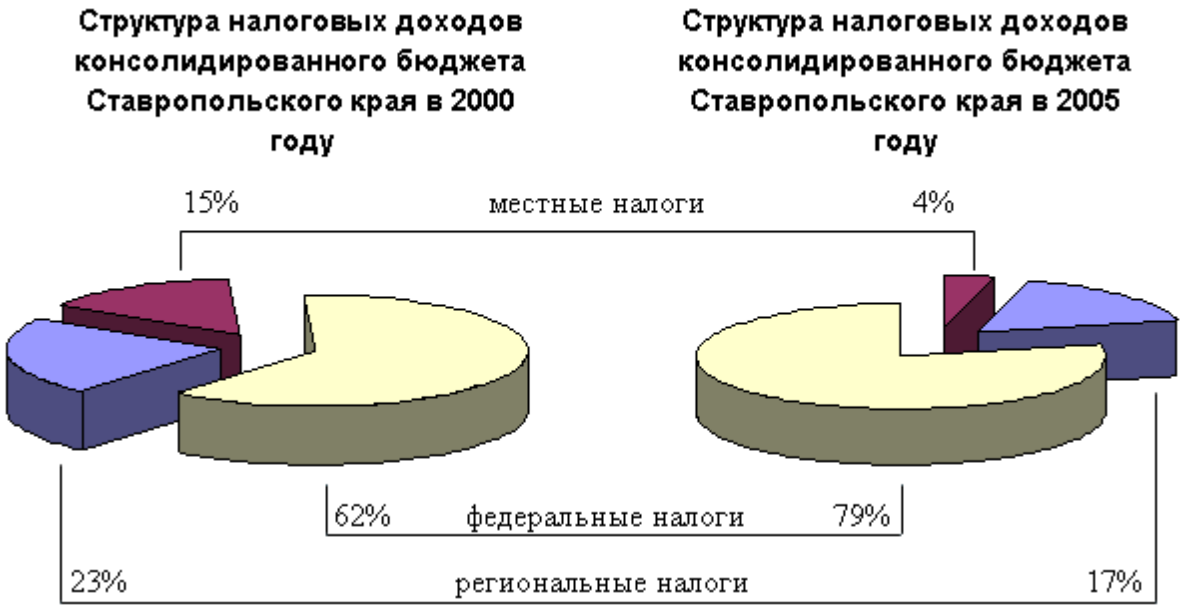

Рис. 34.1. Структура налоговых доходов консолидированного бюджета Ставрапольского края в 2000 и 2005 гг.

По данным Государственного комитета по статистике Российской Федерации, в 1992–1998 гг. доля доходов **муниципальных бюджетов** в консолидированном бюджете Российской Федерации сократилась с 27 до 21%. Одновременно расходы муниципальных бюджетов увеличились с 28 до 31%.

Следует подчеркнуть, что **местные финансы** имеют некоторые важные особенности, сформировавшиеся в процессе осуществления в нашей стране рыночных преобразований. Развитие финансовой базы муниципальных образований в Российской Федерации связано с целым рядом объективных и субъективных противоречий. Некоторые из них носят скорее политический, нежели экономический характер. На протяжении последних лет решение проблемы по формированию эффективной экономической основы муниципальных финансов не обеспечивается законодательно. Существующая финансовая база муниципальных

образований не может полноценно функционировать как система, создающая экономическую основу источников дохода, провозглашенных в Конституции Российской Федерации.[4]

Например, **доходы бюджетов** всех муниципальных образований Ставропольского края на 2005 г. сформированы в соответствии с требованиями глав 6–9 Бюджетного кодекса Российской Федерации. В результате в доходной части местных бюджетов возросла сумма налогов, закрепленных за ними на долгосрочной основе. Так, в бюджетах поселений их доля увеличилась на 3% и составила 51,3% общих доходов. По **городским округам** доля закрепленных доходов возросла с 36 до 67%, а по **муниципальным районам** она составляет 38%. Но при этом обострилась проблема дотационности муниципальных поселений. Количество поселений — доноров краевого бюджета в 2005 г. сократилось с 19 до 8, а сумма средств, переданных из краевого бюджета в виде дотаций, возросла в 4,2 раза.

По результатам расчетов в бюджеты городских округов, муниципальных районов и муниципальных поселений следует передать доходы от федеральных и региональных налогов, зачисляемых в бюджет региона, по единым нормативам в размерах, указанных в табл. 34.1.

Таблица 34.1

Рекомендуемые единые дополнительные нормативы отчислений от налогов в местные бюджеты, %

Показатель	Налог на прибыль организаций (ставка)	Налог на доходы физических лиц	Единый налог, взымаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	Налог на имущество организаций	Транспортный налог
Норматив для бюджетов городских округов	2	10	25	15	40
Норматив для бюджетов муниципальных районов	2	5	12,5	10	30
Норматив для бюджетов муниципальных поселений		5	12,5	5	10

Источник.[5]

Если принять предлагаемую специалистом Министерства финансов Ставропольского края Т. А. Гридиной величину передачи с краевого уровня на местный единых дополнительных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов, сократится количество дефицитных местных бюджетов и суммарная величина **дефицита** (в 1,54 раза), среднедушевая бюджетная обеспеченность **городских округов** и **муниципальных районов** увеличится в 1,4 раза, а **муниципальных поселений** — в 1,2 раза.

Очевидно, что после передачи нормативов сократятся и потоки денежных средств, централизуемых на уровне краевого бюджета, а затем направляемых обратно в **местные бюджеты** в качестве финансовой помощи.[6]

34.4. Распределение налоговых полномочий по уровням власти

Существует довольно много аргументов как в пользу **централизации** доходов (существует не так много доходных источников, равномерно распределенных и привязанных к местам проживания граждан, а закрепление за нижними уровнями бюджетной системы неравномерно распределенных доходных источников усиливает дифференциацию территорий по уровню бюджетных доходов), так и децентрализации доходов (позволяет более полно учесть специфику местной налоговой базы, обеспечить более полный контроль над правильностью уплаты налогов налогоплательщиками).

На протяжении последних лет сбалансированность **бюджетной системы** Российской Федерации достигается за счет централизации значительной части средств, а затем передачи их в региональные и местные бюджеты в качестве межбюджетных **трансфертов**. При этом органы власти не стремились к закреплению за **муниципалитетами** максимально возможного объема регулирующих налогов, а затем, лишь в случае их нехватки, к оказанию финансовой помощи.

С одной стороны, изучение международного опыта построения вертикальной структуры налоговых полномочий показывает, что не существует доминирующей стратегии их закрепления за определенными уровнями государственной власти. Однако, с другой стороны, теоретические исследования в этой области позволяют сделать вывод о том, что некоторые формы распределения налоговых полномочий могут привести к нарушению принципов справедливости и **эффективности**.[7]

Термин «распределение налоговых полномочий» относится к уровням государственной власти, ответственным за установление ставок и структуры распределения доходов от тех или иных налогов по уровням бюджетной системы, независимо от того, направляются или нет указанные налоговые доходы в бюджет этого уровня государственной власти.

В общих чертах при осуществлении межбюджетных отношений существует три варианта закрепления налоговых полномочий за субнациональными органами власти.[8]

1. За субнациональными органами власти могут быть закреплены полномочия по регулированию всех налогов, которые поступают с территорий, находящихся под **юрисдикцией** этих органов. При этом устанавливается, что часть доходов должна передаваться на высший уровень бюджетной системы — для удовлетворения расходных обязательств национального правительства. Однако такой вариант может снизить эффективность межтерриториального перераспределения доходов, а также помешать фискальной стабилизации. Он не представляет собой самый эффективный метод мобилизации государственных ресурсов и может создать неадекватные стимулы для местных органов власти в отношении финансирования национальных расходных обязательств.

2. Закрепление всех налоговых полномочий за национальным правительством и последующая передача средств нижестоящим органам путем **грантов** или трансфертов, а также путем установления нормативов отчислений доходов по всем или отдельным налогам в бюджеты нижестоящего уровня. Основной недостаток этой системы — полное отсутствие связи между уровнем власти, на территории которого собираются те или иные налоги, и уровнем принятия расходных решений, в то время как подобная связь служит основной предпосылкой для создания эффективной системы межбюджетных отношений. Указанный способ распределения налоговых доходов прямо противоположен первому варианту.

3. Закрепление некоторой части налоговых полномочий за местными или

региональными органами власти, а в случае необходимости, — компенсация недостающих доходов путем закрепления доли от регулирующих налогов либо путем перечисления трансфертов в **местный бюджет**. Ключевой вопрос при осуществлении подобной схемы распределения доходов — выбор налогов, закрепляемых за местными и региональными органами власти (местных региональных налогов), а также федеральных (регулирующих) налогов, определенная доля поступлений от которых зачисляется в региональные местные бюджеты. Тот факт, что сразу несколько уровней государственной власти получают право регулировать процедуру взимания различных налогов, порождает проблему оптимального распределения налоговых полномочий между данными уровнями власти. Указанный способ является промежуточным (по сравнению с первыми двумя) вариантом распределения доходных полномочий.

Авторы исследований приходят к заключению о том, что, с одной стороны, существует определенный набор правил, предписывающих порядок распределения налоговых полномочий между уровнями государственной власти. С другой стороны, из анализа налоговых полномочий вытекает вывод о необходимости строгого соответствия расходных и налоговых полномочий на всех уровнях **бюджетной системы**. В результате невозможно создать универсальную оптимальную систему, которая была бы применима ко всем государствам с многоуровневым бюджетным устройством.[9]

В нашей стране разграничение налоговых полномочий различных уровней власти регулируется положениями Конституции, Бюджетного, Налогового кодексов Российской Федерации. Доходными источниками местных бюджетов считаются налоги, имеющие стабильный характер поступлений, сравнительно равномерно распределенную и немобильную **налоговую базу** (налог на имущество физических лиц, земельный налог, налог на доходы физических лиц).

На региональном уровне концентрируются налоги, имеющие более неравномерно распределенную базу налогообложения, циклический характер поступлений (транспортный налог, налог на имущество организаций). Доходы от таких налогов получены благодаря усилиям региональных властей.

На федеральный уровень бюджетной системы направлены доходы от налогов с высокой мобильностью и неравномерностью базы, переносящих налоговое бремя в другие регионы (платежи за пользование природными ресурсами, **акцизы** на подакцизные товары).

Вместе с тем, вероятно, закрепление **НДС** в полном объеме за федеральным бюджетом не вполне обосновано, поскольку с точки зрения критериев экономической эффективности, социальной справедливости и равномерности размещения базы целесообразно частично передать этот налог на региональный и местный уровни. Как считают специалисты, необходимо изменить и статус транспортного налога. Учитывая особенности его администрирования, равномерность распределения базы налогообложения, экономическую целесообразность, его следовало бы определить как местный налог, устанавливаемый городскими округами и районами с равным зачислением в бюджеты районов и городских округов.[10]

По отдельным положениям распределения налоговых полномочий в перечисленных выше основополагающих нормативных документах имеются противоречия. Так, в статье 132 Конституции Российской Федерации закреплено право **органов местного самоуправления** устанавливать свои **налоги и сборы**. В то же время анализ статей 53, 59, 64 Бюджетного кодекса и статьи 12 Налогового кодекса Российской Федерации, регламентирующих доходные полномочия всех уровней власти в стране, позволяет сделать вывод о жесткой централизации налоговых полномочий на федеральном уровне.

Существовавшая система закрепления доходов за бюджетами всех уровней не обеспечивала стабильности и предсказуемости в налогово-бюджетной политике

федерального центра, субъектов Федерации и муниципальных образований. Ежегодное изменение нормативов отчислений приводит к невозможности местных органов власти прогнозировать не только свою бюджетную политику, но и в целом — социально-экономическое развитие муниципального образования. Более того, становится очевидным, что «муниципальные образования, не предпринимающие усилий по развитию своей экономической базы, живут за счет перераспределения финансовых ресурсов от более сильных **муниципалитетов**, что порождает иждивенчество. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации проще заниматься перераспределением финансовых ресурсов между поселениями, чем осуществлять региональную политику по их развитию и повышению инвестиционной привлекательности. Подтверждением является то, что ни в одном субъекте Российской Федерации не работают региональные программы по социально-экономическому развитию **муниципальных образований**».[11]

Положение несколько меняется с вступлением в силу Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений», который определяет источники доходов для федерального, региональных и местных бюджетов на постоянной основе. Так, за местными бюджетами закрепляются **местные налоги** (земельный налог и налог на имущество физических лиц) и минимально гарантированные, единые для всех муниципальных образований определенного типа нормативы отчислений от **федеральных налогов**, специальных налоговых режимов и неналоговых доходов. Эти положения являются нормами прямого действия и не требуют дополнительного регулирования со стороны субъектов Федерации.

В настоящее время в Российской Федерации складывается следующее распределение налоговых доходов по уровням **бюджетной системы** (табл. 34.2).

Таблица 34.2

Распределение налоговых доходов
по уровням бюджетной системы, %

Показатель	Доля налоговых доходов по уровням бюджетной системы Российской Федерации		
	федераль-ные	региональ-ные	местные
Налог на прибыль организаций	32,5	52,3	15,2
Налог на доходы физических лиц		55,8	44,2
НДС	100		
Акцизы (суммарно)	73,4	23,5	3,1
Лицензионные и регистрационные сборы	72,8	26,5	0,7
Налог с продаж		64,7	35,3
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	33,3	26,5	40,2
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	33,3	15,8	50,9
Налог на имущество физических лиц			100
Налог на имущество предприятий		58,9	41,1
Налог с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения		1,1	98,9
Платежи за пользование природными ресурсами (суммарно)	63,5	27,0	9,5
Государственная пошлина	42,7	12,6	44,7
Прочие федеральные налоги	10,4	89,6	
Налоги субъектов Российской Федерации		85,4	14,6
Местные налоги и сборы		30,0	70,0
Прочие налоговые платежи и сборы		3,7	96,3

Проанализировав нововведения указанного закона, можно прийти к выводу, что в основе построения межбюджетных взаимоотношений, как и прежде, лежит принцип «разделения» налоговых доходов, а не налоговых полномочий. И это несмотря на то, что в Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. была признана необходимость расширить налоговые полномочия органов власти субъектов федерации и местного самоуправления. На наш взгляд, это не позволяет реализовать принципы **децентрализации** бюджетной системы и ограничивает бюджетную самостоятельность и ответственность региональных и местных властей.

34.5. Механизм выравнивания доходов муниципальных бюджетов

Чрезвычайно важная проблема поиска механизмов выравнивания бюджетных доходов обострилась в нашей стране после принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», потому что, с одной стороны, резко выросло число субъектов бюджетного регулирования, а с

другой стороны, все **муниципальные образования** стали равноправными в области формирования бюджета. В Российской Федерации с ее огромной территорией и различиями в условиях и уровнях жизни населения эта проблема представляется особенно сложной.

В федеральном законе предусматривается два механизма выравнивания.

1. В соответствии с государственными гарантиями, содержащимися в Конституции Российской Федерации, предполагается осуществлять выравнивание шести важнейших показателей уровня жизни на основе минимальных государственных социальных стандартов (образовательный, бесплатного медицинского обслуживания, жилищный, бесплатной юридической помощи, экологический, социального обеспечения по старости и нетрудоспособности). Под минимальным государственным стандартом в данном случае понимается перечень минимальных услуг, оказываемых государством населению. Минимальные государственные стандарты обеспечиваются **федеральным** и **региональными бюджетами**.

2. По нормативам минимальной бюджетной обеспеченности рассчитываются минимальные бюджеты, и в данной сфере решающей оказывается роль не федеральных, а региональных властей.

Как уже отмечалось, налоги составляют основу большинства бюджетов в сфере местного самоуправления, однако немалую роль в формировании **местных бюджетов** играют и неналоговые поступления, т. е. все поступления, которые органы местного самоуправления получают из иных источников. Вопрос об отнесении тех или иных групп доходов к налогам и неналоговым поступлениям весьма спорный, но, как правило, неналоговые поступления обладают некоторыми характерными признаками, отличающими их от налогов. В большинстве случаев эти поступления устанавливаются **органами местного самоуправления** самостоятельно и носят локальный характер по конструкции и содержанию.

Применение санкционных мер в деятельности органов местного самоуправления крайне необходимо: это не только источник дохода, но и механизм реализации властных полномочий. Особенно велика роль санкций для обеспечения обязательности исполнения решений, принимаемых органами местного самоуправления. Так, сколь бы суровым и продуманным ни было решение о введении различных общеобязательных правил, одобренных органами местного самоуправления, эти правила не будут действовать без механизма принуждения — в виде санкций за их невыполнение.

34.6. Муниципальный кредит

Использование кредитных ресурсов для развития **муниципальных образований** — вопрос достаточно новый и пока еще слабо изученный. Характеризуя природу и происхождение **муниципального кредита**, прежде всего необходимо отметить, что кредитные ресурсы всегда носят возвратный характер и, следовательно, должны использоваться лишь для развития муниципального образования. Это правило не всегда соблюдается в муниципалитетах Российской Федерации, тем более что использование кредита весьма ограничено, так же как и само развитие муниципальных образований. Оно не носит коммерческого характера, поэтому не может принести местной власти доход, нужный для обеспечения кредита.

Источниками муниципального кредита могут выступать:

- население;
- **государство**;
- частные кредитные учреждения;
- другие **органы местного самоуправления** (взаимный кредит).

Сравнительная характеристика особенностей кредитования из первых трех источников

представлена в табл. 34.3.

Таблица 34.3

Особенности кредитования из трех источников муниципального кредита

Объект сравнения	Источник муниципального кредита		
	население	государство	частные кредитные учреждения
Источники средств	Сбережения населения	Государственные бюджетные ресурсы	Средства частных кредитных учреждений
Возможные ограничения по кредиту	Наличие средств у населения	Наличие бюджетных ресурсов, правовые ограничения в отношении использования ресурсов, возможность возникновения зависимости от органа государственной власти, выдавшего кредит	Достаточно высокий ссудный процент, возможность коррупции и дополнительных обязательств по кредиту
Формы кредита	Долгосрочный облигационный заем	Средне- или краткосрочный кредит	Краткосрочный кредит

Важной формой муниципального кредита является *взаимный кредит*, который подразумевает объединение ресурсов муниципальных образований для решения конкретных задач. Исследователь Л. А. Велихов выделяет четыре формы взаимного кредитования:[12]

1) посредничество при отыскании нужных кредитов;

2) создание учреждений, которые осуществляют взаиморасчеты между муниципальными образованиями без денег;

3) муниципальные **банки**, в которых ответственность ограничена долей участия каждого муниципального образования;

4) муниципальные банки взаимного кредита с солидарной ответственностью.

Применение той или иной формы взаимного кредита зависит от ряда условий и, прежде всего, от величины самого **муниципального образования** и его финансово-экономической мощности. Так, для городских органов местного самоуправления кредитная кооперация может осуществляться в рамках одного муниципального образования и выступать как взаимное кредитование производственной деятельности **муниципальных предприятий** через организацию муниципальных банков. Причем в ряде муниципальных образований уже сегодня формируются финансово-промышленные группы, в деятельности которых очень гибко учитываются все четыре формы взаимного кредитования. В данном случае орган местного самоуправления лишь участвует в организации кредитной кооперации, оставляя осуществление самих операций и ответственность по ним за муниципальными предприятиями.

Для экономически слабых муниципальных образований способ взаимного кредита перемещается на уровень отношений между муниципальными образованиями и выступает как форма объединения гарантий для получения наиболее дешевого и крупного **займа**, под который требуются солидные гарантии. В этом случае субъектами кредитной кооперации

могут выступать органы местного самоуправления.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] Бюджетный кодекс Российской Федерации. М., 2004.

[2] Государственные и муниципальные финансы: учебник / под общ. ред. И. Д. Мацкуляка. М.: Изд-во РАГС, 2003.

[3] Закон Ставропольского края от 2 декабря 1994 г. № 12-кз «О бюджетном процессе в Ставропольском крае».

[4] Государственные и муниципальные финансы: учебник / под общ. ред. И. Д. Мацкуляка. М.: Изд-во РАГС, 2003.

[5] *Гридина Т. А.* Совершенствование бюджетной системы региона в условиях реформирования организации местного самоуправления (на материалах Ставропольского края). — Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит». Ставрополь: СевКавГТУ, 2005.

[6] Там же.

[7] *Трунин И. В.* Фискальный федерализм: проблемы выбора налоговой и бюджетной политики российскими регионами.

[8] *King D. N.* Local Government Economics in Theory and Practice. — London: Routledge, 1992.

[9] *Boadway R.* Recent Developments in the Economics of Federalism. — Canada: Kingston, Ontario, Institute of Intergovernmental Relations, 2000.

[10] *Гридина Т. А.* Совершенствование бюджетной системы региона в условиях реформирования организации местного самоуправления (на материалах Ставропольского края). — Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит». Ставрополь: СевКавГТУ, 2005.

[11] *Кирпичников В. А.* Материалы Общероссийского совещания муниципальных финансистов и экономистов в г. Волгограде 18–20 июня 2003 г. // Финансы. 2003. № 8. С. 79.

[12] *Велихов Л. А.* Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении и методах хозяйства. Обнинск: Институт муниципального управления, 1995.

Глава 35. Расходы местных бюджетов

35.1. Виды бюджетных расходов

Классификация видов **бюджетных расходов** исходит, прежде всего, из того, на какие цели будут направлены бюджетные средства. В соответствии с этим фактором расходная часть местных бюджетов делится:

- на расходы, связанные с решением вопросов местного значения и установленные законодательством Российской Федерации и ее субъектов;
- расходы по осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;
- расходы, нацеленные на обслуживание и погашение долга по муниципальным **займам** и **ссудам**;
- ассигнования на страхование **муниципальных служащих**, объектов муниципальной собственности, гражданской ответственности и предпринимательского риска;
- иные расходы, предусмотренные **уставом муниципального образования**.

В расходной части муниципального бюджета предусматривается создание резервных фондов. Их средства расходуются на финансирование непредвиденных расходов, в том числе

на проведение аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций в текущем финансовом году. Порядок расходования средств резервных фондов устанавливается **нормативными актами органов местного самоуправления**. В местных бюджетах в качестве составной части могут быть предусмотрены сметы расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями.

Используются также следующие классификации расходных статей местного бюджета.

1. По экономическому содержанию: текущие и капитальные расходы.

2. По функциям: расходы на образование, **инфраструктуру**, культуру, здравоохранение и др.

3. По значимости (отнесение расходов к каждой из нижеприведенных групп определяется экспертно на основе анализа текущей социально-экономической обстановки):

- первостепенные, не терпящие отлагательства;
- средней срочности;
- переносимые, не требующие немедленного реагирования.

4. По форме расходов (статья 69 Налогового кодекса Российской Федерации):

- **ассигнования** на содержание бюджетных учреждений;
- оплата товаров, работ, услуг по государственному или муниципальному контракту;
- **трансферты** населению (обязательные выплаты: пенсии, стипендии, пособия, компенсации, другие социальные выплаты);
- ассигнования на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти; на компенсацию дополнительных расходов, которые возникли в связи с решениями органов государственной власти, приведшими к увеличению расходов или уменьшению доходов **местных бюджетов**;
- бюджетные кредиты (в том числе налоговые кредиты, отсрочки или рассрочки выплаты налогов, налоговые инвестиционные кредиты);
- бюджетные **дотации**, **ссуды**, **субвенции**, **субсидии**, **инвестиции** в уставные капиталы;
- средства на обслуживание и погашение долговых обязательств, в том числе государственных и муниципальных гарантий.

5. Целевая классификация — делит расходы по имеющимся у органов местного самоуправления правам на расходование бюджетных средств. Например, средства, поступающие в местные бюджеты от приватизации, направляются исключительно:

- на содержание объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, не вошедших в имущественный комплекс приватизируемых предприятий и переданных в ведение соответствующих **органов местного самоуправления**;
- финансирование мероприятий по социальной защите населения;
- реализацию соответствующих инвестиционных программ.

Несмотря на все различия в рамках бюджетных классификаций, использующихся в различных странах, обычно выделяются две основные группы расходов:[1]

1. Обязательные расходы — расходы на финансирование отраслей городского хозяйства, связанные с поддержанием определенного уровня его развития. Как правило, первоочередность финансирования данных расходов закрепляется нормативно, и выполнение этих работ законодательно отнесено к **предметам ведения органов местного самоуправления**.

2. Необязательные расходы — расходы на мероприятия краткосрочного характера. В большинстве случаев эти мероприятия выполняются органами местного самоуправления исходя из интересов жителей, которых эти органы представляют.

Не менее важным представляется деление расходов на текущие расходы и расходы на развитие, так как данная классификация позволяет увидеть динамику развития **муниципального образования**.

Спектр классификаций, применяемых в различных странах, достаточно широк. Это происходит потому, что сами расходы напрямую зависят от роли и места органов местного самоуправления в государственной системе, от того, какая часть общественных дел закреплена за ними. И все же при всем многообразии можно выделить *общие черты* этих *классификаций*. Это необходимо сделать, так как каждый из видов расходов раскрывает различные стороны бюджетного процесса.

На основании общих принципов отнесения различных видов расходов к той или иной группе выделяют политическую, административную, специфическую, функциональную и юридическую классификации расходов.[2]

Политическая классификация предполагает разделение расходов как по вертикали (между различными уровнями власти), так и по горизонтали (между отраслями **муниципального хозяйства**). Основной принцип данной классификации — принцип дополнительности — предусматривает, что задание, которое может быть удовлетворительно выполнено малой единицей или учреждением, не должно поручаться структуре более высокого уровня или располагающей большим **потенциалом**. Данный принцип позволяет равномерно распределить нагрузки по различным уровням бюджетов и рационализировать расходы каждого из этих уровней.

Административная классификация касается разделения расходов между структурами администрации. Происходит своеобразное разделение нагрузок внутри **органа местного самоуправления**. Данная классификация необходима, чтобы понять, насколько эффективно действует каждая из служб **муниципального образования**.

Специфическая классификация разделяет расходы по предназначению (оплата труда, товаров и услуг, строительство, предоставление субсидий и др.). На основании данной классификации можно достаточно четко дифференцировать бюджетные приоритеты.

Приведенные выше классификации считаются традиционными для большинства стран мира и отражают различные стороны финансового планирования расходов. Их значение состоит прежде всего в том, что они позволяют осуществлять общественный и финансовый **контроль** над рациональным использованием средств в органах власти и управления.

Однако сегодня применение только указанных классификаций недостаточно, так как необходимость более долгосрочного планирования привела к тому, что в ходе подготовки финансового плана требуется взглянуть на предполагаемые расходы с точки зрения приоритетов развития. Именно это помогает сделать *функциональная (комплексная) классификация*. Ее основная особенность состоит в том, что за основной признак, по которому происходит разграничение средств, принимаются предметы ведения или функции органов местного самоуправления, переданные этим органам гражданами и законодательством. В данном случае происходит своеобразная оценка стоимости каждой из функций. Функциональная классификация может применяться при различного рода аналитических работах (бюджетный анализ, определение пропорциональности в финансировании и др.).

Юридическая классификация отражает юридическую природу бюджетных отношений и исходит из прав на расходование бюджетных средств, предоставленных данным органам местного самоуправления. Данная классификация предполагает достаточно четкое расписание ролей среди органов местного самоуправления. Она включает в себя деление на расходы по временным операциям (компетенция исполнительной власти) и по окончательным операциям (компетенция представительной власти).

35.2. Планирование расходов местного бюджета

Составление любого **бюджета** начинается с планирования расходов, потому что именно они отражают цель органа власти.

Муниципальные образования крайне разнообразны, а спектр расходов местных бюджетов чрезвычайно широк. В связи с этим при определении приоритетности и первоочередности тех или иных расходов местных бюджетов от муниципальных работников требуется особое искусство. В процессе планирования расходов составляется своеобразная **«пирамида потребностей» муниципального образования**, изображенная на рис. 35.1.

Рис. 35.1. «Пирамида потребностей» муниципального образования[3]

Применение данной пирамиды позволяет распределить расходы местного бюджета на три группы и при последующем планировании доходной части бюджета подобрать доходные источники по степени их надежности.

К *первой группе* будут отнесены расходы, исполнение которых закреплено за каждым конкретным муниципальным образованием законом, и соответственно в обеспечение данной группы расходов должны быть закреплены наиболее надежные источники доходов — прежде всего те, которые переданы государством под исполнение полномочий, вызывающих эти расходы. Так как объем задач первой группы устанавливается законодательством, виды расходов, относящиеся к этой группе, в значительной степени унифицированы и в федеральном, и в региональном законодательствах.

Более подвижны вторая и третья группы расходов, первоочередность которых определяется населением и органами местного самоуправления; виды таких расходов, естественно, неодинаковы для различных муниципальных образований. Так, для одного наиболее значимо строительство школы, для другого — канализационного коллектора. За *второй группой* также закрепляются доходные источники, и она финансируется из бюджета.

Третья группа представляет собой своеобразный резерв, который отражается в планах и финансируется по возможности или при наличии средств, хотя может также финансироваться и за счет различных форм привлечения внебюджетных средств.

Подобный подход к планированию расходной части **бюджета** позволяет расположить потребности муниципального образования по степени их значимости, ввести различный режим финансирования и контроля над использованием средств, предоставить инициативу **органам местного самоуправления** при выборе приоритетов финансирования статей бюджета.

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

35.3. Влияние реформы местного самоуправления на структуру бюджетных расходов муниципальных образований

Как уже отмечалось, принятие Федеральных законов от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» имело своей целью устранить существенные недостатки в разграничении, правовом регулировании и финансовом обеспечении полномочий органов власти разных уровней.

Указанные Федеральные законы вступили в силу на территории Ставропольского края с 1 января 2005 г., поэтому на примере бюджета этого края можно проследить изменения, которые произойдут в **бюджетной системе** регионов.

При составлении расчетов к бюджету края на 2005 г. расходные обязательства на местном и краевом уровне были изменены в соответствии с требованиями федерального законодательства. Их перераспределение и изменение сумм затрат на содержание отдельных статей показано в табл. 35.1.

Таблица 35.1

Изменение сумм расходов бюджетов (по Ставропольскому краю) на финансирование отдельных статей в связи с изменением расходных обязательств, млн руб.

Статья расходов	Расходные обязательства									
	в условиях 2004 г.					в условиях 2005 г.				
	поселения	муниципальный район	городской округ	субъект РФ	РФ	поселения	муниципальный район	городской округ	субъект РФ	РФ
Всего, в том числе:	1 227	4 013	5 830	10 215	893	936	1 767	3 361	14 063	2 050
Органы внутренних дел	1,1	—	151,2	796,3	893,4	—	—	—	948,6	893,4
Строительство и архитектура	4,7	—	70,0	602,1	—	—	—	—	671,4	5,4
Мероприятия по землеустройству и землепользованию	0,7	18,8	16,1	—	—	19,5	—	16,1	—	—
Автомобильный транспорт	0,7	0,2	15,0	21,1	—	—	—	—	37,0	—
Дошкольное образование	446,9	85,7	625,6	15,8	—	—	527,9	594,7	51,2	—
Больницы, клиники, госпитали	3,3	407,6	384,5	404,9	—	—	361,6	210,6	628,3	—
Средне профессиональное образование	—	5,0	—	340,5	—	—	—	—	345,5	—
Социальная политика	0,005	—	4,5	22,2	—	—	—	—	26,7	—
Расходы на оплату ЖКХ ветеранами и инвалидами	—	—	5,1	232,2	—	—	—	—	—	237,3
Дворцы и дома культуры	37,5	137,4	49,0	—	—	174,9	—	49,0	—	—
Библиотеки и т.д.	0,1	74,8	45,4	18,3	—	72,7	2,2	45,4	18,2	—
Итого к общей сумме всех уровней, %	5,4	18,1	26,3	46,1	4,1	4,2	8,0	15,1	63,4	9,3

Источник.[4]

Если сравнить расходные обязательства **местных бюджетов** в 2004 и 2005 гг., становится очевидным, что они перераспределены в пользу **субъекта Российской Федерации** и федерального центра. Особенно сократились полномочия на районном уровне и в городских округах. Удельный вес расходов на этих уровнях власти сократился соответственно с 18,1 до 8% и с 26,3 до 15,1%. Следовательно, часть функций местных

уровней власти переместилась на уровень региона, а региональные — отошли к федеральным властям.

Министерством финансов Российской Федерации был произведен обсчет отдельных изменений состава **вопросов местного значения** и полномочий в масштабах всей страны. В соответствии с этими оценками расходы местных бюджетов в 2006 г. в целом должны сократиться на 268 млрд руб. В основном такое перераспределение происходит за счет региональных бюджетов: на них перелагаются расходы в сумме 261,7 млрд руб.[5]

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] Государственные и муниципальные финансы: учебник / под общ. ред. И. Д. Мацкуляка. М.: Изд-во РАГС, 2003.

[2] *Воронин А. Г.* Муниципальное хозяйствование и управление: проблемы теории и практики. М.: Финансы и статистика, 2002.

[3] *Воронин А. Г.*, *Лапин В. А.*, *Широков А. Н.* Основы управления муниципальным хозяйством: учебное пособие. М.: Дело, 1998.

[4] *Гридина Т. А.* Совершенствование бюджетной системы региона в условиях реформирования организации местного самоуправления (на материалах Ставропольского края). — Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит». Ставрополь: СевКавГТУ, 2005.

[5] *Кудрин А. Л.* Федеральный бюджет — важнейший инструмент реализации государственной политики // Финансы. 2005. № 1.

Глава 36. Бюджетирование в управлении муниципальными финансами. Бюджетный процесс

36.1. Актуальность и сущность системы бюджетирования

Проблема постановки системы **бюджетирования** в управлении муниципальными финансами остро актуальна в связи с необходимостью получать постоянную объективную информацию о денежных потоках, повысить финансовую дисциплину и ответственность каждого подразделения, выполнить финансовые показатели в разрезе каждого финансового центра, сбалансировать **местный бюджет** для покрытия необходимых и обоснованных расходов.

Существующая система составления местного бюджета часто работает по принципу: если снижается доходная часть, то пропорционально секвестрируются (сокращаются) расходные статьи и (или) расставляются приоритеты, урезаются отдельные направления. Однако объективно расходы являются аддитивной, т. е. суммирующей функцией от следующих переменных:

- количества населения;
- числа детей, которые должны быть охвачены обязательным образованием;
- площади государственного жилищного фонда;
- протяженности коммуникаций;
- площади асфальтированных покрытий;
- числа инвалидов;

- социальных и других программ с соответствующими весовыми коэффициентами, отражающими распределение расходов по уровням управления и помноженными на коэффициенты содержания единицы ($м^2$ убираемой площади, социальная помощь на одного нуждающегося и т. д. — в соответствии с компетенцией, законодательно закрепленной за бюджетными уровнями).

Бюджетирование — технология планирования, учета и контроля денег и финансовых результатов. Это система, включающая в себя:

- **бюджет** как финансовый план по выбранным позициям;
- финансовую отчетность как результат выполнения бюджета;
- последовательную цепочку управленческих действий, направленных на интеграцию системы бюджетного управления.

Бюджетирование преследует следующие цели.[1]

1. Выделение центров финансового учета (департаменты, управления, комитеты, отделы и пр.) и определение центров финансовой ответственности на всех уровнях, когда каждый центр финансового учета отвечает за свою долю затрат и доходов в общем объеме всей организации в соответствии с определенными коэффициентами разнесения. Формирование центров финансового учета позволяет снижать не абстрактные расходы всей организации, а конкретные расходы по каждому центру, балансировать их и формировать по возможности **профицит** по бюджету каждого центра или балансировать консолидированный бюджет всей организации за счет **убытков** и **прибыли** отдельных центров.

2. Установление полного контроля над денежными потоками внутри организации. Самые разнообразные аспекты финансового управления получают хороший инструмент с появлением даже сравнительно простого бюджета.

3. Формализация мотивации достижения целей. Бюджет играет регулирующую, направляющую и контролирующую роль. Система учета должна измерять результат выполнения бюджетов, строить индикаторы для анализа отклонений.

4. Постановка оперативного учета. В современных условиях только бухгалтерия располагает информацией, которую можно использовать для финансовой отчетности, но эта информация не вполне годится для оперативного управления — ни по форме, ни по регламенту, ни по объему. Отсутствие точного и систематизированного знания о своих финансах оборачивается значительными потерями в доходной части бюджета.

5. Бюджетирование открывает широкие возможности для использования информационных технологий в оперативном контроле над финансами и в области финансовой аналитики. В результате организация обретает финансовую прозрачность.

36.2. Алгоритм бюджетирования

Суть **алгоритма** бюджетирования в муниципальном управлении заключается в том, что этот инструмент применяется для генерации и реализации направлений **диверсификации** доходных источников, имеющихся у местного органа власти. Построение финансовой структуры в субъекте управления позволяет наиболее эффективно управлять имеющимися ресурсами и достигать поставленных на плановый период целей. Механизм балансировки муниципального бюджета состоит из следующих этапов.[2]

1. Выбор критериев для выделения финансовых центров. Такими критериями могут быть: объем затрат, объединение и разделение функций, группы внешних получателей средств, бюджетная классификация, организационное строение, территориальная обособленность подразделений, требования учетной политики.

2. На основе выработанных критериев строится финансовая структура администрации, представляющая собой финансовые центры и их связи между собой.

3. Совмещение организационно-функциональной модели органа **местной**

администрации с финансовой структурой.

4. Разработка бюджетного регламента (определение бюджетного периода, порядка и времени внесения корректировок, ответственности и т. д.).

5. Декомпозиция поставленных задач и построение бюджета каждого выделенного центра финансовой ответственности (наложение целей, имеющих финансовое выражение, на построенную структуру).

6. Анализ причин убыточности каждого центра.

7. Выявление возможностей для балансировки каждого центра и бюджета в целом.

8. Генерация конкретных направлений по трансформации центров убытков в центры прибыли для достижения поставленных целей.

9. Построение **матриц** смежности направлений (с указанием соответствия направлений балансировки — нейтральные, несовместимые, желательно совместимые).

10. Разработка **бюджета** (годового с разбивкой по декадам, месяцам и кварталам для каждого центра финансовой ответственности и консолидированного бюджета).

11. Управление по отклонениям, реализованное с помощью скользящего **бюджетирования** (последовательная корректировка плановых показателей в зависимости от результатов их выполнения в контролируемом периоде), — это инструмент для оперативного и адекватного реагирования на изменения внешней среды.

Так как этапы 10 и 11 предполагают набор **итераций** и часто повторяющихся одинаковых операций, в том числе по сведению бюджетов центров финансовой ответственности в единый бюджет, необходимо стремиться к автоматизации данных этапов.

Приведенный алгоритм позволяет выполнить следующие *принципы функционирования местного бюджетного устройства*:

- полноту отражения доходов и расходов, сбалансированность;
- **эффективность** и экономичность использования бюджетных средств;
- совокупное (общее) покрытие расходов;
- адресность и целевой характер использования бюджетных средств;
- достоверность;
- **гласность**.

36.3. Бюджетный процесс

Бюджетный процесс является частью системы бюджетирования. *Бюджетный процесс* — регламентируемая нормами права деятельность органов местного самоуправления и других участников по разработке, рассмотрению, утверждению бюджета, контролю над его исполнением.

Подготовка годового бюджета (10-й этап бюджетирования) включает в себя:

1) издание распоряжения **главы муниципального образования** о составлении проекта бюджета (не позднее чем за 5 месяцев до начала очередного года);

2) составление прогноза социально-экономического развития и оценка доходов бюджета в предстоящем году (в течение месяца после издания распоряжения);

3) определение ориентировочных лимитов финансирования по главным разделам расходов бюджета и сообщение о них распорядителям бюджетных средств;

4) составление и передача бюджетополучателями бюджетных заявок на рассмотрение распорядителю бюджетных средств (на основании прогноза, минимальных социальных стандартов и расчетного объема минимального бюджета муниципального образования);

5) работа с заявками распорядителей бюджетных средств.

Степень самостоятельности органов местного самоуправления в осуществлении бюджетного процесса зависит во многом от системы государственного устройства, действующей в конкретной стране. Как правило, наиболее широкие полномочия **органов**

местного самоуправления в области бюджета предусмотрены в странах с федеративной системой организации власти (США, Германия, Канада и др.), потому что в основу построения финансовой системы этих стран положен принцип бюджетного федерализма.

Основные качественные характеристики бюджетного федерализма — это:

- разграничение доходов между бюджетами различных уровней в государстве — в соответствии с разграничением полномочий на законодательном уровне;
- стремление к самодостаточности всех территорий;
- самостоятельность в осуществлении бюджетных прав и бюджетного процесса (регулирование допускается только в отношении несамодостаточных территорий).

Роль центральных органов власти, как правило, сводится к установлению предельных норм и общих принципов налогообложения. Принципы бюджетного федерализма в отношении органов местного самоуправления сегодня приняты практически во всех развитых странах, включая и унитарные государства (Японию, Францию, Финляндию и др.), и закреплены в Европейской хартии о местном самоуправлении.

В Российской Федерации бюджетный процесс регламентируется нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации и осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно.

Обычно в **муниципальном образовании** принимается местный нормативный акт — положение о **бюджетном процессе**, регламентирующее порядок и сроки разработки, утверждения, исполнения, контроля и отчетности об исполнении бюджета.

Проект **местного бюджета** разрабатывается администрацией муниципального образования. Исходными данными для разработки проекта бюджета служат:

1) прогноз социально-экономического развития муниципального образования;
2) план развития муниципального сектора экономики;
3) прогноз налоговых и неналоговых поступлений;
4) проекты муниципальных целевых программ на очередной финансовый год;
5) оценка потерь бюджета от предоставления налоговых льгот;
6) основные направления бюджетной и налоговой политики;
7) прогноз финансового баланса территории;
8) структура **муниципального долга** и программа муниципальных заимствований на очередной финансовый год;
9) перечень местных нормативных актов или их частей, действие которых должно быть приостановлено на очередной финансовый год в связи с нехваткой средств;
10) оценка ожидаемого исполнения бюджета за текущий финансовый год.

Для составления проекта местного бюджета необходимы также сведения: о нормативах отчислений в местный бюджет от федеральных и региональных налогов и сборов; о критериальном (пороговом) значении уровня бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя по данному субъекту Российской Федерации и типу **муниципального образования** на очередной финансовый год; о формуле расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований; о предполагаемых объемах финансовой помощи из бюджетов других уровней, в том числе в рамках региональных фондов муниципального развития и софинансирования социальных расходов; о дефляторах (ценовых коэффициентах роста финансовых затрат по сравнению с текущим годом). Эти сведения, если они не содержатся в действующем налоговом и бюджетном законодательстве, должны быть заблаговременно получены от финансового органа субъекта Российской Федерации.

Разработанный проект **местного бюджета** вносится **главой администрации** на рассмотрение и утверждение в **представительный орган муниципального образования**. К проекту бюджета прилагается специальный документ — бюджетное послание, в котором

глава администрации обосновывает объемы доходов и направления расходования бюджетных средств с учетом целей и задач жизнеобеспечения и социально-экономического развития муниципального образования.

Рассмотрение бюджета в представительном органе обычно происходит в два или три этапа (чтения).

На *первом этапе* проект бюджета рассматривается в комитетах и комиссиях, а затем на заседании представительного органа, где заслушивается бюджетное послание главы администрации. После этого бюджет принимается в первом чтении, т. е. согласовываются его основные параметры. Для рассмотрения возможных разногласий по проекту между администрацией и представительным органом создается согласительная комиссия. Проект бюджета, принятый в первом чтении, публикуется в средствах массовой информации для всенародного обсуждения жителями муниципального образования.

На *втором этапе* собираются и анализируются мнения и предложения населения и общественных организаций, проводятся публичные слушания по проекту бюджета и работает согласительная комиссия. По итогам ее работы администрация корректирует проект бюджета и повторно вносит его в представительный орган. Если разногласия удалось преодолеть, бюджет утверждается представительным органом во втором чтении.

Третий этап нужен, если голосование во втором чтении не дало результата. На этом этапе продолжается работа согласительной комиссии, после чего бюджет утверждается в третьем, окончательном чтении.

Если к началу финансового года **бюджет** не будет утвержден, то финансирование бюджетных расходов осуществляется ежемесячно в размере 1/12 фактических расходов бюджета предыдущего года. Поскольку этот порядок осложняет процесс финансирования, администрация и представительный орган заинтересованы в том, чтобы преодолеть разногласия и вовремя утвердить бюджет к началу финансового года.

Исполнение утвержденного бюджета осуществляется администрацией в строгом соответствии с **бюджетной росписью** по статьям расходов, которая доводится до сведения всех распорядителей и получателей бюджетных средств.

В процессе исполнения бюджета может возникнуть необходимость в перераспределении бюджетных средств по статьям расходов. В положении о **бюджетном процессе** должно быть указано, в каких пределах администрация имеет право производить такое перераспределение самостоятельно. В случае превышения этого предела администрация должна внести на утверждение представительного органа предложения о внесении изменений в утвержденный бюджет. Если в процессе исполнения бюджета происходит снижение ожидаемого объема поступлений в бюджет не более чем на 10%, администрация вправе ввести режим сокращения расходов бюджета (секвестр). Если снижение доходов составляет более 10% от утвержденной суммы, администрация вносит в представительный орган предложения о внесении изменений в бюджет.

Эффективная организация бюджетного процесса на всех его стадиях позволяет привлекать в бюджет дополнительные источники доходов и обеспечивать экономное расходование бюджетных средств.

Грамотно построенный бюджетный процесс должен исходить прежде всего из тщательно организованного хозяйственного планирования развития территории **муниципального образования**, поскольку сам бюджет — лишь механизм развития территории. Важнейшая составляющая грамотно построенного бюджетного процесса — его структурное и нормативное обеспечение. Иначе говоря, цели, обозначенные в виде приоритетов развития **муниципального хозяйства**, должны найти свое нормативное закрепление в документах, принимаемых органами местного самоуправления, обеспечиваться соответствующими структурами.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] *Бабич А. М.*, *Павлова Л. Н.* Государственные и муниципальные финансы: учебник для вузов. М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999.

[2] Там же.

Глава 37. Оценка сбалансированности бюджетной системы региона

37.1. Обеспеченность местной власти собственными средствами и сбалансированность бюджетной системы региона

Для измерения обеспеченности **муниципальных образований** собственными доходами и оценки степени сбалансированности бюджета региона с точки зрения взаимодействия регионального и местного уровней власти рекомендуют использовать *индекс Ханта*, который может определяться как отношение собственных доходов к расходам бюджета соответствующего уровня. Например, в табл. 37.1 приведены результаты расчетов сбалансированности бюджетной системы Ставропольского края.

Таблица 37.1

Расчет индексов вертикальной сбалансированности бюджетной системы Ставропольского края

Показатель	Год					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (план)
Отношение доходов краевого бюджета к доходам местных бюджетов	55,6 : 44,4	67,2 : 32,8	75,4 : 24,6	72,8 : 27,2	74,8 : 25,2	77,8 : 22,7
Отношение расходов краевого бюджета к расходам местных бюджетов	39, : 60,6	59,4 : 40,6	66,7 : 33,3	65,2 : 34,8	66,8 : 33,2	42,0 : 58,0
Индекс Ханта после передачи трансфертов	0,734	0,809	0,737	0,781	0,760	0,4
Отношение доходов краевого бюджета к собственным доходам местных бюджетов	90,2 : 9,8	94,1 : 5,9	95,9 : 4, 1	94,8 : 5,2	93,8 : 6,2	95,3 : 4,7
Индекс Ханта до передачи трансфертов	0,163	0,147	0,122	0,147	0,187	0,1

Источник.[1]

Из приведенных в табл. 37.1 показателей видно, что **бюджетная система** Ставропольского края сильно централизована, вместе с тем в период 2000—2004 гг. благодаря передаче **трансфертов** удалось достигнуть высокого показателя сбалансированности системы: 0,734–0,809. Но в целом система не сбалансирована, поскольку на местном уровне концентрируется 20–44% всех доходов **консолидированного бюджета** края, а объем переданных расходов на местный уровень составляет 60–33%, т. е. местные бюджеты за счет имеющихся в их распоряжении средств могут профинансировать 73,4–80,9% своих обязательств.

Доля собственных налоговых доходов местных бюджетов Ставропольского края очень мала — 5–10%. Если оценить сбалансированность бюджета края до передачи всех межбюджетных трансфертов в **местные бюджеты**, только за счет собственных источников доходов, то, судя по величине индекса Ханта 0,122–0,187, она будет низкой.

В 2005 г. на местный уровень передано 22,7% всех доходов, в то время как расходов предполагается профинансировать из местных бюджетов значительно больше — 58%. В связи с этим показатель вертикальной сбалансированности бюджетной системы края очень низок (0,4) и указывает скорее на разбалансированность системы. Если из доходов местных бюджетов исключить налоговые трансферты за счет **федеральных и региональных налогов**, то показатель разбалансированности еще больше возрастет и составит 0,9.

На основании этих данных можно сделать вывод о высокой степени централизации бюджетной системы Ставропольского края. Вертикальная сбалансированность местных бюджетов достигается не за счет собственных доходов, собираемых местными бюджетами в соответствии с предоставленными налоговыми полномочиями, а за счет предоставления межбюджетных трансфертов (налоговых трансфертов и **дотаций** на выравнивание).

Анализ индексов Ханта по другим регионам показывает, что самообеспеченность доходами **муниципальных образований** невысока по всей Российской Федерации.

37.2. Муниципальные внебюджетные фонды

В связи с тем, что возможности местных органов власти по объединению средств предприятий и местных бюджетов на развитие социальной **инфраструктуры** расширились, актуальной стала проблема объединения этих средств. Один из путей **концентрации** средств предприятий для финансирования общерегиональных мероприятий — образование муниципальных **внебюджетных фондов** экономического и социального развития.

Муниципальный внебюджетный фонд может формироваться за счет следующих *источников*:

- добровольных взносов от **юридических** и **физических лиц**;
- доходов от **аукционов**;
- штрафов за загрязнение окружающей среды, нерациональное использование природных ресурсов и другие нарушения природоохранного законодательства, санитарных норм и правил, а также за счет платежей, компенсирующих причиненный ущерб;
- штрафов за порчу и утрату памятников истории и культуры, находящихся в **муниципальной собственности**, другие нарушения законодательства об охране этих объектов, а также за счет платежей, компенсирующих причиненный при этом ущерб;
- штрафов за административные и другие правонарушения, налагаемых **органами местного самоуправления** и их должностными лицами на основе законодательства Российской Федерации.

Муниципальные внебюджетные фонды создаются на основании решений **местных представительных органов власти**. В соответствии с таким решением исполнительные органы власти открывают в банках специальные счета для хранения средств, поступающих в фонды. Для управления фондом может создаваться коллегиальный орган, состоящий из представителей местных органов власти и заинтересованных предприятий и организаций. Коллегиальный орган принимает решение об использовании средств фонда.

Средства, мобилизованные в такие фонды, могут быть направлены на расходы:

- связанные со строительством на кооперативных началах объектов социально-бытового назначения;
- связанные с увеличением текущих расходов бюджета (за исключением лимитированных расходов), а также финансированием плановых затрат в случае невыполнения планового размера доходов;
- связанные с перерасходами установленных смет и нормативов.

Средства, полученные за счет взносов предприятий, должны, как правило, использоваться на создание и содержание объектов общерегионального назначения.

Создание муниципальных внебюджетных фондов в населенных пунктах содействует:

- концентрации средств предприятий и местных органов с целью развития социально-бытовой инфраструктуры;
- усилению материальной заинтересованности местных органов в результатах своей хозяйственной деятельности;
- укреплению финансовых ресурсов местных органов власти, что придает необходимую устойчивость их финансовой базе при выполнении возложенных на них функций и плановых задач;
- более эффективному использованию **материальных** и **финансовых ресурсов** общества;
- усилению экономических связей местных органов с предприятиями, расположенными на подведомственной им территории;
- освобождению предприятий от выполнения не свойственных им функций по развитию **местного хозяйства**;

- расширению финансовых возможностей местных органов по ликвидации **диспропорций** между производственной и непроизводственной сферами и диспропорций внутри инфраструктуры;
- росту влияния местных органов власти на развитие отдельных отраслей инфраструктуры;
- повышению технического уровня подведомственных предприятий, организаций и учреждений, что создает необходимые условия для их динамичного развития;
- повышению уровня обслуживания и совершенствованию **услуг**, оказываемых населению.

37.3. Финансовый контроль

Контроль над бюджетной практикой **муниципальных образований** со стороны государственных органов власти включает в себя контроль над принятием **бюджета** в законные сроки и соблюдением процедур, установленных законом, над внесением в бюджет обязательных расходов и расходов по исполнению отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

Не реже чем один раз в квартал администрация представляет на рассмотрение представительного органа информацию о ходе исполнения бюджета. Контроль над исполнением бюджета осуществляет контрольный орган муниципального образования, который информирует представительный орган о выявленных нарушениях.

Годовой отчет об исполнении бюджета представляется администрацией на утверждение представительного органа в сроки, установленные положением о бюджетном процессе. До начала рассмотрения отчета об исполнении бюджета представительным органом проводится внешняя проверка отчета силами муниципального контрольного органа. Представительный орган может также привлечь для внешней проверки независимую **аудиторскую организацию**. При обнаружении несоответствия исполнения бюджета утвержденным параметрам представительный орган имеет право не утверждать отчет и обратиться в **органы прокуратуры** для проверки обстоятельств нарушения бюджета и привлечения к ответственности виновных должностных лиц.

Бюджетный кодекс Российской Федерации установил *обязательность казначейского исполнения бюджетов всех уровней*, включая местные. Казначейское исполнение бюджета характеризуется тем, что все расчеты с поставщиками продукции и исполнителями услуг производятся на основе принципа единства кассы с единого счета, на который поступают все доходы бюджета. Главная цель перехода на казначейское исполнение бюджета — установление оперативного контроля над целевым использованием бюджетных средств и ходом исполнения **бюджета**, сокращение сроков прохождения платежей, повышение точности планирования и обоснованности использования средств за счет централизованного управления финансовыми потоками. В соответствии с новой редакцией Бюджетного кодекса Российской Федерации **органы исполнительной власти муниципальных образований** являются кассирами всех распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляют платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений.

Основные результаты казначейского исполнения бюджета — это:

- обеспечение контроля целевого использования бюджетных средств;
- обоснованное планирование расходов;
- получение оперативной информации о состоянии бюджетных счетов в разрезе учреждений, отраслей, статей расходов;
- оптимизация бюджетных потоков.

Казначейское исполнение местного бюджета может осуществляться в разных **муниципальных образованиях** по одной из двух схем.

1. В муниципальном образовании создается свое муниципальное казначейство, как правило, в составе финансового органа администрации. Распорядители бюджетных средств открывают в муниципальном казначействе лицевые счета. **Казначейство** играет роль кассира всех распорядителей и получателей бюджетных средств, проверяет правильность бюджетных средств на финансирование расходов, их соответствие бюджетной росписи и оплачивает счета поставщиков. На расчетные счета бюджетных организаций перечисляются только расходы на заработную плату работников.

2. С территориальным органом Федерального казначейства или казначейства субъекта Российской Федерации заключается соглашение о кассовом обслуживании исполнения **местного бюджета**. Данные органы не вправе отказать муниципальному образованию в заключении такого соглашения.

В соответствии с новой редакцией Бюджетного кодекса Российской Федерации кассовое обслуживание исполнения бюджетов всех уровней осуществляется территориальными органами Федерального казначейства, т. е. ими производятся сами кассовые операции по перечислению бюджетных средств соответственно поручениям финансового органа муниципального образования либо муниципального казначейства. Органы казначейства в процессе зачисления доходов и взаиморасчетов между бюджетами, а также координации работы по созданию информационной базы о состоянии **бюджетной системы** Российской Федерации взаимодействуют с органами государственного управления республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Контроль со стороны представительного органа власти, ведущийся в ходе исполнения бюджета в отношении распорядителя кредитов, осуществляется в форме ознакомления **депутатов** с деятельностью администрации (обычно в виде отчета главы администрации; в результате обсуждения этого отчета могут быть внесены изменения в бюджет), а также в форме утверждения советом представительного органа власти операций, предусмотренных бюджетными оговорками в отношении займов, заключения крупных контрактов, продаж муниципального имущества и т. п.

Контроль со стороны прокуратуры, имеющий место в процессе исполнения бюджета, подчиняется принципу **законности** в отношении собственных расходов муниципального образования. Орган государственного надзора обладает неограниченным правом контроля как законности расходов по исполнению органами местного самоуправления делегированных государственных полномочий, так и целесообразности этих расходов. Контроль законности и целесообразности решений, принимаемых в ходе исполнения бюджета, в пределах собственных полномочий органов местного самоуправления осуществляет ревизионная служба муниципального образования.

Контроль, ведущийся в ходе исполнения бюджета в отношении бухгалтера, сводится к контролю его деятельности со стороны распорядителя кредитов — в форме отчета и баланса счетов.

Для проверки исполнения местных бюджетов органы местного самоуправления вправе привлекать **аудиторов**. Сведения об исполнении местного бюджета за истекший финансовый год подлежат обязательному опубликованию.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] *Гридина Т. А.* Совершенствование бюджетной системы региона в условиях реформирования организации местного самоуправления (на материалах Ставропольского края). — Диссертация на соискание

ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит». Ставрополь: СевКавГТУ, 2005.

Раздел IX. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

Перед изучением данного раздела внимательно прослушайте введение к разделу. Затем изучите последовательно материалы глав раздела, обращаясь по мере необходимости к объектам «Видеоматериалы», «Глоссарий», «Персоналии». После изучения каждой главы рекомендуется выполнить тренировочные задания.

После изучения всех глав прослушайте основные выводы по разделу. Затем проверьте свои знания по разделу, выполнив контрольные задания. Ответьте на вопросы для самоконтроля, приведенные ниже.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение муниципальной службы.
2. Различаются ли между собой понятия «занимать муниципальную должность» и «находиться на муниципальной службе»?
3. Каковы принципы муниципальной службы?
4. Перечислите задачи муниципальной службы.
5. Сформулируйте цели и функции муниципальной службы.
6. Перечислите особенности муниципальной службы.
7. Перечислите ограничения, связанные с муниципальной службой.
8. Охарактеризуйте ограничения по выполнению муниципальными служащими другой оплачиваемой деятельности.
9. Какими конкретно видами предпринимательской деятельности запрещено заниматься муниципальным служащим?
10. Перечислите категории муниципальных должностей.
11. Приведите классификацию муниципальных должностей муниципальной службы.
12. Перечислите гарантии муниципальных служащих.
13. Охарактеризуйте социальные гарантии муниципальных служащих.
14. Перечислите права и обязанности муниципальных служащих.
15. Сформулируйте понятие «муниципальный служащий».
16. Каков правовой статус муниципальных служащих?
17. Какова ответственность муниципальных служащих?
18. Назовите и охарактеризуйте современные методы оценки качеств кандидатов на государственную и муниципальную службу.
19. В чем значение, сущность и содержание аттестации персонала муниципальной службы?
20. Какие требования предъявляются к организации и проведению аттестации государственных и муниципальных служащих?
21. Назовите пути совершенствования аттестационной процедуры.

Далее выполните практические задания из **практикума по разделу 9**.

Глава 38. Характеристика муниципальной службы

38.1. Понятие муниципальной службы

Понятие «муниципальная служба» сравнительно новое для современного российского законодательства. В Российской империи второй половины XIX в. в результате реформ Александра II деятельность местных органов власти (земских и городских органов самоуправления) не признавалась государственной, а считалась общественной. Соответственно статус «муниципальных служащих» отличался от статуса государственных служащих, которые имели свое правовое содержание и формы обеспечения. В СССР муниципальной службы по известным причинам политического свойства и вовсе не существовало. На местном уровне функции государственного управления в то время выполняли работники органов Советской власти, а их деятельность регулировалась нормами трудового законодательства. Организация местного самоуправления в 1990-х гг., и особенно после вступления в силу в 1993 г. Конституции Российской Федерации, актуализировала необходимость правового регулирования, установления статуса муниципальных служащих. В настоящее время муниципальная служба получает собственное правовое регулирование на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации.

Согласно Конституции Российской Федерации, органы местного самоуправления отделены от органов государственной власти, а значит, и муниципальная служба не входит в единую систему государственной службы Российской Федерации. По этой причине законодательство о государственной и муниципальной службах становится раздельным.

В действующем российском законодательстве вполне определенно установлены организационно-правовые формы, в которых фактически осуществляются муниципальная служба, и соответственно ограничен круг лиц, обладающих статусом муниципальных служащих.

Организационно-правовой формой муниципальной службы являются органы местного самоуправления или муниципальные органы, а также лица со статусом муниципальных служащих.

В соответствии с пунктами «к» и «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации[1] административное, трудовое законодательство, а также установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В целях обеспечения прав граждан на равный доступ к муниципальной службе, а также прав местного самоуправления регулирование общественных отношений по вопросам муниципальной службы должно основываться на двух базовых принципах:

1) установление единого порядка поступления на муниципальную службу, прохождения муниципальной службы, увольнения с муниципальной службы, упорядочение и систематизация регулирования вопросов, связанных с муниципальной службой;

2) учет особого статуса такого института публичной власти, как местное самоуправление, а также исторических и иных местных традиций, которые могут влиять на организацию муниципальной службы в отдельных муниципальных образованиях.

Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 13 апреля 1999 г. № 75-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации») закрепляет регулятивные полномочия как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления. В ряде статей (статьи 7, 11, 13, 14, 17, 19) указано, что правовое регулирование вопросов муниципальной службы

осуществляется «в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации».

Под *муниципальной службой* понимают профессиональную деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий.

Основными признаками муниципальной службы необходимо считать следующие аспекты:

- это профессиональная деятельность;
- это деятельность в органах местного самоуправления по исполнению и обеспечению их **полномочий**;
- это деятельность, осуществляемая на постоянной основе;
- это деятельность за денежное вознаграждение, выплачиваемое из **местного бюджета**.

Специфическим содержанием функционирования **муниципальной службы**, а значит, и специфической сферой реализации статуса муниципальных служащих являются цели и задачи местного самоуправления, интересы муниципальных образований. На этом постулате выстраивается организация и система правового обеспечения муниципальной службы, природа которой проистекает из демократических основ данной системы социального управления — важнейшего уровня власти народа, одной из форм ее осуществления. При этом **муниципальные служащие** наделяются специальным административно-правовым статусом с учетом **децентрализованности**, самостоятельности органов местного самоуправления, их институциональной автономности по отношению к органам государственной власти, а также ответственности органов и **должностных лиц местного самоуправления** перед населением муниципального образования, признания прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности, обязанности их соблюдения, защиты интересов населения.

До принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. понятия муниципальной службы не было, и работники органов местного самоуправления считались **государственными служащими**. Однако правовое определение муниципальной должности и муниципальной службы произошло только в 1998 г. с принятием Федерального закона № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

Согласно указанному закону (статья 2), профессиональная деятельность муниципального служащего осуществляется на постоянной основе на **муниципальной должности**, не являющейся выборной. При этом в статье 1 данного закона определено, что муниципальная должность — это должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, имеющая установленные полномочия на решение вопросов местного значения и ответственность за осуществление этих полномочий; а также должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с **уставом муниципального образования**, имеющая установленный круг обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственность за исполнение этих обязанностей.

38.2. Принципы муниципальной службы

Правовое установление принципов муниципальной службы обусловливает функционирование соответствующих органов, деятельность муниципальных служащих, устойчивость служебных отношений, а также обоснование тенденций развития законодательства о муниципальной службе.

Изучение принципов **муниципальной службы** дает ответ на вопрос о том, что является главным в институте муниципальной службы, что постоянно сопутствует системе служебных отношений, без чего не могут существовать различные подинституты комплексного правового института муниципальной службы. Основное значение принципов муниципальной

службы заключается в том, что они определяют ее жизнеспособность, практическую организацию и реальное функционирование.

Принципы муниципальной службы — это основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности и определяющие научно обоснованные направления по реализации **компетенции**, задач и функций органов местного самоуправления, полномочий **муниципальных служащих**; эти идеи и установления действуют в системе публичной власти, и в частности в системе муниципальной службы.

Принципы муниципальной службы должны объективно отражать ее сущность, наиболее важные черты; они раскрывают общий характер управленческой, исполнительно-распорядительной и другой административной деятельности муниципальных служащих, закрепляют их в нормах, входящих в правовой институт муниципальной службы. Принципы муниципальной службы устанавливают важнейшие закономерности в системе ее организации и функционирования. Они обусловливают значимость, законность, социальную ценность отношений, возникающих в системе муниципальной службы. Отсутствие правовых принципов может повлечь за собой произвол, бюрократизм в худшем смысле этого слова, неорганизованность, беззаконие, несправедливость.

Принципы муниципальной службы — это субъективное понятие. Они формируются человеком (законодателем) исходя из конкретного правового опыта и правовой культуры в стране и базируются на основных положениях правовой системы с учетом достигнутого уровня развития отраслевого законодательства.

Каждый принцип муниципальной службы в отдельности отражает не все объективные закономерности деятельности муниципальных служащих, а лишь некоторые из них. Но все принципы взаимосвязаны: соблюдение одних способствует реализации других и, напротив, нарушение какого-либо из принципов отрицательно сказывается на выполнении остальных.

В систему принципов входят:

- принципы **верховенства Конституции Российской Федерации** и федеральных законов над иными нормативными правовыми актами;
- принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина;
- принцип равного доступа гражданина к муниципальной службе в соответствии со способностями и уровнем профессиональной подготовки и др.

38.3. Задачи и функции муниципальной службы

К основным *задачам* муниципальной службы относятся:

1) обеспечение (наряду с государственной службой) прав и свобод человека и гражданина на территории **муниципального образования**;

2) обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения;

3) подготовка, принятие, исполнение и контроль решений в пределах **полномочий органов местного самоуправления**;

4) защита прав и законных интересов муниципального образования.

Более того, с точки зрения задач эта служба представлена:

- в социальном аспекте — это профессиональное осуществление по поручению государства общественно полезной деятельности лицами;
- политическом аспекте — это деятельность по реализации государственной политики, достижение целей и задач в обществе и государстве, т. е. от ее стабильности и эффективности зависит устойчивость общественных отношений;
- правовом аспекте — это юридическое установление служебных отношений, при реализации которых и достигается практическое выполнение должностных обязанностей, полномочий служащих.

Таким образом, **муниципальная служба** является сложным социально-правовым институтом, который представляет собой систему правовых норм, регламентирующих права и обязанности, ограничения, запреты, стимулирование, ответственность служащих, порядок возникновения и прекращения служебных отношений. Этот институт можно рассматривать и в нравственном аспекте, если говорить об этических основах муниципальной службы. Отличие задач, стоящих перед **муниципальными служащими**, от задач, решаемых государственными служащими, заключается лишь в уровне (федеральный, региональный, местное самоуправление). Иными словами, качественного отличия не существует: вся деятельность и в том, и другом случае направлена на улучшение благосостояния общества, удовлетворение общественных интересов.

Под *функциями* муниципальной службы следует понимать основные направления по практической реализации правовых норм института муниципальной службы, способствующие достижению соответствующих целей правового регулирования служебных отношений и выполнению муниципальной службой своей социальной роли и государственно-правового назначения.

К функциям муниципальной службы относятся:

- исполнительная и распорядительная деятельность, направленная на все сферы муниципального образования, и прежде всего на финансовую сферу (разработка проекта местного бюджета, отчет о его исполнении, а также непосредственное обеспечение **местного бюджета**);
- разработка и организация социально-экономических программ развития территории, обеспечение их реализации;
- разработка нормативно-правовых актов по **вопросам местного значения**;
- управление и распоряжение **муниципальной собственностью**;
- руководство муниципальным здравоохранением и другими **муниципальными предприятиями**, организациями, учреждениями;
- эксплуатация муниципального жилищного фонда, объектов коммунального и дорожного хозяйства;
- осуществление отдельных полномочий, делегированных органами государственной власти с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств — в соответствии с федеральными законами или законами субъекта Российской Федерации.

Каждый подинститут муниципальной службы наряду с общими выполняет также ряд специфических функций. Например, для подинститута **аттестации** муниципальных служащих характерны функции оценки, контроля, информирования и т. д. Главная функция правового отдела муниципальной службы состоит, прежде всего, в том, чтобы обеспечить детальное, точное и определенное нормативное регулирование муниципально-служебных отношений.

38.4. Особенности муниципальной службы

На основании законодательства о местном самоуправлении и муниципальной службе можно выделить ряд особенностей муниципальной службы:

- указанная служба функционирует в сфере публичной власти и является публично-властной деятельностью;
- задачи муниципальной службы связаны с обеспечением самостоятельного решения населением вопросов местного значения, поэтому она оказывается одной из гарантий самостоятельности местного самоуправления;
- одна из важнейших задач муниципальной службы — обеспечение прав и свобод человека и гражданина на территории муниципального образования (согласно статье 18 Конституции Российской Федерации, указанные права и свободы определяют деятельность и

государственной власти, и местного самоуправления);

- **муниципальная служба** связана с подготовкой, принятием, исполнением и контролем решений органов местного самоуправления и отдельных решений государственных органов (в случае наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями согласно статье 132 Конституции Российской Федерации);
- муниципальная служба призвана защищать права и законные интересы **муниципального образования**, его населения, в том числе через суд;
- в связи с тем что сформированы три уровня правового регулирования муниципальной службы — федеральный, субъектов Федерации и муниципальный,— могут возникать различия в статусе муниципальных служащих разных муниципальных образований;
- муниципальные образования самостоятельно решают вопросы подбора кадров, прохождения службы;
- время работы на должностях в органах местного самоуправления, согласно статье 21 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», засчитывается в стаж, исчисляемый для предоставления льгот и гарантий в соответствии с законодательством о **государственной службе**;
- основания для определения перечня ограничений для муниципальных служащих фактически являются теми же, что и для государственных служащих.

Отправным пунктом в регулировании отношений муниципальной службы является Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 13 апреля 1999 г. № 75-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»), который устанавливает общие принципы организации муниципальной службы и основы правового положения муниципальных служащих в Российской Федерации. Детализация указанного закона определяется законами субъектов Российской Федерации и **уставами муниципальных образований**.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] Конституция Российской Федерации. М.: Астрель, 2004.

Глава 39. Ограничения, связанные с муниципальной службой

В статье 11 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» устанавливаются следующие ограничения для муниципального служащего:

1) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;

2) быть депутатом, **выборным должностным лицом местного самоуправления**;

3) заниматься **предпринимательской деятельностью** лично или через доверенных лиц;

4) состоять членом органа управления коммерческой организации;

5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в **органе местного самоуправления**, в котором данный служащий состоит на муниципальной службе либо который непосредственно подчинен или подконтролен данному служащему;

6) использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое имущество и служебную информацию;

7) получать гонорары за публикации и выступления в качестве **муниципального служащего**;

8) получать от физических и юридических лиц вознаграждение (подарки, денежное вознаграждение, **ссуды**, **услуги**, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанное с исполнением данным служащим своих должностных обязанностей;

9) выезжать в командировки за счет средств **физических** и **юридических лиц**;

10) принимать участие в **забастовках**;

11) использовать свое служебное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений.

Муниципальные служащие также не имеют права образовывать в органах местного самоуправления структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений, за исключением **профессиональных союзов**.

39.1. Ограничения по выполнению другой оплачиваемой деятельности

Муниципальный служащий не имеет права заниматься другой оплачиваемой деятельностью, за исключением научной, преподавательской и иной творческой деятельности. Этот запрет совпадает с запретом на предпринимательскую деятельность, которой, согласно статье 2 Гражданского кодекса Российской Федерации, считается любая деятельность, направленная на систематическое получение прибыли. Запрещается вести оплачиваемую деятельность как лично, так и через представителя.

Указанный запрет имеет безусловный характер и означает, что муниципальный служащий не вправе занимать другую должность (быть совместителем) или выполнять иную оплачиваемую работу на условиях **трудового соглашения**, **договора подряда** в государственных органах, органах местного самоуправления, на предприятиях, в учреждениях, организациях и общественных объединениях. Запрет заниматься другой оплачиваемой деятельностью — юридическое выражение требования посвящать все свое рабочее время служебной деятельности.

Запрещение занимать другую должность для **муниципального служащего** означает одновременно и запрет быть **депутатом** **законодательных (представительных) органов Российской Федерации**, законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации и выборных органов местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления.

Следует отметить, что закон не запрещает муниципальному служащему выдвигаться кандидатом в депутаты представительных органов как государственной власти, так и местного самоуправления, на **выборные государственные должности** и **выборные должности местного самоуправления** и быть избранным в соответствующие представительные органы или на выборные должности. В случае избрания депутатом или выборным должностным лицом муниципальный служащий обязан в установленный законом срок сделать выбор в пользу одной или другой деятельности.

Законом предусмотрены три *исключения* из запрета заниматься другой оплачиваемой деятельностью.

1. Педагогическая деятельность — деятельность по воспитанию и обучению, которая

может осуществляться в образовательном учреждении как на условиях **штатного совместительства**, так и на условиях почасовой оплаты труда. Кроме того, это могут быть разовые занятия. Педагогическую деятельность муниципальный служащий вправе осуществлять в соответствии со статьями 48, 53 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (в редакции Федерального закона от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании»).

2. Научная деятельность — интеллектуальная, творческая деятельность по получению, анализу, систематизации и обобщению знаний о природе, человеке, обществе, технике и технологии. Единого ее определения в законодательстве нет, а в литературе под научной деятельностью понимается деятельность по решению научно-технических задач. Она может быть оформлена **гражданским договором**.

3. Иная творческая деятельность — это создание новых по замыслу культурных, материальных ценностей. Для занятия такой деятельностью муниципальному служащему не требуется специальный статус (научного или иного творческого работника, например, артиста и т. п.). Муниципальный служащий может заниматься иной творческой деятельностью в любой области и в любой форме.

39.2. Запрет на предпринимательскую деятельность

В статье 11 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» впервые дается развернутая формула запрета для всех категорий **муниципальных служащих** в Российской Федерации заниматься предпринимательской деятельностью, т. е. любой самостоятельной инициативной деятельностью, направленной на получение личного дохода и осуществляемой на постоянной основе в предусмотренных законодательством формах — как путем выполнения работ, так и путем вложения средств в предприятия.

Муниципальным служащим запрещено: лично или через доверенных лиц заниматься производством, реализацией или приобретением продукции или товаров, оказанием услуг, выполнением работ с целью извлечения **прибыли**; владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом, составляющим материальную основу **предпринимательской деятельности** (зданиями, сооружениями, оборудованием, машинами, земельными участками, иным имуществом, используемым в производственном процессе и коммерческой деятельности). Муниципальным служащим запрещено приобретать имущественные права на материальные объекты — **товарные знаки**, **промышленные образцы**, «**ноу-хау**», торговые секреты, **фирменные наименования** и т. д.

Муниципальный служащий не имеет права состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено законом или если в порядке, предусмотренном **уставом муниципального образования** в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией. Например, этот вопрос решается в постановлении Правительства Российской Федерации от 21 мая 1996 г. № 625 «Об обеспечении представления интересов государства в органах управления **акционерных обществ** (**хозяйственных товариществ**), часть **акций** (доли, вклады) которых закреплены в **федеральной собственности**».

Муниципальным служащим нельзя лично или через представителя голосовать посредством принадлежащих им акций, паев, долей участия при принятии решений общим собранием акционерного общества, **общества с ограниченной ответственностью** или какого-либо товарищества, а также входить в состав руководящих органов акционерного

общества или иного субъекта предпринимательской деятельности. Им запрещается также занимать должности в органах управления **хозяйствующего субъекта**, которым является частное, государственное, муниципальное или иное предприятие, акционерное общество, товарищество, союз, ассоциация, **концерн**, межотраслевое, финансово-промышленное, региональное и другое объединение предприятий, а также объединение (организация) или учреждение, занимающееся деятельностью по производству, реализации либо приобретению **товаров** и пользующееся правами **юридического лица**.

Муниципальный служащий не имеет права состоять членом совета либо правления хозяйствующего субъекта, быть служащим в дирекции или иной структуре, осуществляющей внутреннее руководство, или входить в его управленческий персонал.

Муниципальный служащий на время прохождения **муниципальной службы** обязан передавать в доверительное управление под гарантию **муниципального образования** находящиеся в его собственности пакеты акций, доли в уставном капитале коммерческих организаций — в порядке, установленном **уставом муниципального образования** в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации. Принадлежащие муниципальному служащему **ценные бумаги**, по которым может быть получен доход, передаются в доверительное управление специализированному учреждению (организации) на основе заключаемого с ним договора под гарантию муниципального образования.

Поскольку порядок действий в этом случае отдельным законом не установлен, следует руководствоваться порядком, предусмотренным в главе 53 Гражданского кодекса Российской Федерации.

39.3. Другие запреты для муниципальных служащих

Остановимся подробнее еще на некоторых из запретов, перечисленных выше.

Муниципальный служащий не имеет права получать гонорары за публикации и выступления в качестве лица, занимающего муниципальную должность. Существует два подхода к трактовке этого запрета:

1) имеются в виду гонорары за выступления по вопросам компетенции муниципального служащего;

2) подразумеваются гонорары за любые публикации и выступления, при которых упоминается муниципальная служба автора, хотя бы такого рода публикации и имели научный, педагогический или творческий характер, ведь фактически такие публикации означают «совмещение» оплачиваемой деятельности, что запрещено законом.

Органы государственной власти нередко регламентируют порядок выступления госслужащих в средствах массовой информации. В качестве примера можно привести «Порядок выступления работников Администрации Президента Российской Федерации в средствах массовой информации по вопросам своей служебной деятельности, а также деятельности Администрации Президента Российской Федерации», утвержденный распоряжением главы Администрации Президента Российской Федерации от 15 марта 1996 г. № 372. Согласно этому документу, взаимодействие Администрации Президента Российской Федерации со средствами массовой информации осуществляется в формах:

- **пресс-конференций**, **брифингов** и других мероприятий, проводимых соответствующими подразделениями Администрации и их работниками;
- выступлений работников Администрации в средствах массовой информации, осуществляемых в качестве служебного поручения;
- выступлений работников Администрации в средствах массовой информации по собственной инициативе, происходящих с разрешения соответствующих руководителей.

Работники Администрации Президента Российской Федерации не вправе выступать в

средствах массовой информации в качестве **государственных служащих** в случаях, если это выступление осуществляется по их собственной инициативе и без разрешения соответствующих руководителей.

Под выступлением работника Администрации Президента Российской Федерации в средствах массовой информации понимается выступление от имени Администрации Президента Российской Федерации или соответствующего подразделения данной Администрации, а также с указанием в выступлении занимаемой должности работника.

Работникам Администрации Президента Российской Федерации запрещено использовать для выступлений в средствах массовой информации, а также для научной и преподавательской деятельности информацию, ставшую им известной в связи с их служебной деятельностью, если на использование данной информации не дано официальное разрешение руководителя Администрации Президента Российской Федерации. Под информацией, ставшей известной работнику Администрации Президента Российской Федерации в связи с его служебной деятельностью, понимается информация, полученная в связи с исполнением им служебных поручений, а также информация, отнесенная к **государственной или иной охраняемой федеральным законом тайне**.

В то же время к информации, ставшей известной работнику в связи с его служебной деятельностью и не подлежащей использованию в выступлениях в средствах массовой информации, не может быть отнесена информация, содержащаяся в официально опубликованных и вступивших в силу федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, а также в официально опубликованных проектах федеральных законов.

Работники Администрации Президента Российской Федерации, имеющие намерение выступить в средствах массовой информации по вопросам, связанным с их служебной деятельностью или деятельностью Администрации Президента Российской Федерации, информируют об этом своих непосредственных руководителей. Непосредственный руководитель сообщает об этом руководителю соответствующего подразделения Администрации Президента Российской Федерации, который дает разрешение на выступление.

Аналогичный подход может быть рекомендован и при разработке, принятии порядка выступления **муниципальных служащих** в средствах массовой информации. Этот порядок утверждается **главой муниципального образования**.

Муниципальному служащему также запрещено получать от **физических** и **юридических лиц** вознаграждение (подарки, денежное вознаграждение, **ссуды**, **услуги**, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанное с исполнением данным служащим своих должностных обязанностей. Из общего правила есть исключение: согласно статье 575 Гражданского кодекса Российской Федерации, запрещено дарение государственным и муниципальным служащим подарков в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных обязанностей, однако этот запрет не касается обычных подарков. Обычный подарок — это такой подарок, стоимость которого не превышает пяти установленных законом **минимальных размеров оплаты труда**.

Муниципальный служащий осуществляет свою деятельность прежде всего в интересах населения соответствующего муниципального образования и обязан обеспечить вопросы его жизнедеятельности. Отсюда вытекают специфические требования к муниципальным служащим: не участвовать в забастовках (а также в иных действиях, нарушающих функционирование **органов местного самоуправления**). Совершенно очевидным является запрет на участие в политических **забастовках** — подобного рода действия следует рассматривать как нарушение государственности Российской Федерации, поскольку местное

самоуправление — одна из **основ конституционного строя Российской Федерации**. Исходя из смысла пункта 10 статьи 11 Федерального закона № 8-ФЗ, муниципальные служащие не имеют права и на профессиональную забастовку. Такой вывод неизбежно следует из требований обеспечивать общественный порядок в стране и непрерывность **муниципальной службы**, которые являются важными аспектами действия Конституции и законов Российской Федерации.

Наконец, муниципальному служащему запрещено использовать свое служебное положение в интересах политических партий, объединений, в том числе религиозных, для **пропаганды** определенного отношения к ним. В органах местного самоуправления не могут образовываться структуры политических партий, религиозных, общественных объединений (за исключением профессиональных союзов).

Следует иметь в виду, что Конституция Российской Федерации, признавая **идеологическое и политическое многообразие**, многопартийность в нашей стране, определяет, что никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной и обязательной. В соответствии с конституционным установлением Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» подтверждает принцип внепартийности муниципальной службы. Это означает, что в органах местного самоуправления не могут образовываться структуры политических партий и движений. Муниципальные служащие обязаны руководствоваться законодательством и не связаны при исполнении должностных обязанностей решениями партий, политических движений и иных общественных объединений.

Муниципальный служащий при выступлениях не имеет права устно или письменно пропагандировать отношение к политическим партиям, общественным и религиозным организациям. В то же время, безусловно, муниципальный служащий имеет право давать оценку деятельности этих организаций.

Помещенный в статье 11 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ перечень запретов, связанных с муниципальной службой, является исчерпывающим и не подлежит изменению законами **субъекта Российской Федерации**, уставом и иными нормативными правовыми актами муниципального образования. В указанном федеральном законе содержатся лишь основные нормы по организации муниципальной службы и правовому положению муниципальных служащих. Не все эти положения считаются нормами прямого действия.

Ряд вопросов, касающихся статуса и условий муниципальной службы, регулируется нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

39.4. Правовая регламентация муниципальной службы

В статье 8 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» приводится *классификация муниципальных должностей муниципальной службы*, которая устанавливается на основе соотношения **муниципальных должностей** муниципальной службы и государственных должностей государственной службы Российской Федерации. Все муниципальные должности разделены на три категории:

1) категория «А» — выборные муниципальные должности, т. е. должности, замещаемые в результате **муниципальных выборов** и занимаемые депутатами представительных органов, главами и иными выборными должностными лицами местного самоуправления;

2) категория «Б» — должности, замещаемые по **трудовому договору** (как правило, на срок полномочий должностного лица категории «А») для непосредственного обеспечения деятельности лиц, занимающих должности категории «А»; к категории «Б» относятся

заместители, помощники, референты и другие служащие;

3) категория «В» — иные муниципальные должности, замещаемые работающими по трудовому договору сотрудниками.

Таким образом, **муниципальной службой** является только работа на должностях категории «Б» и «В», не являющихся выборными.

Классификация муниципальных должностей устанавливается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с реестром муниципальных должностей муниципальной службы, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

Муниципальные должности муниципальной службы подразделяются на группы:

- высшие должности — пятая группа;
- главные должности — четвертая группа;
- ведущие должности — третья группа;
- старшие должности — вторая группа;
- младшие должности — первая группа.

Указанным федеральным законом устанавливаются также единые квалификационные разряды и общие условия работы муниципальных служащих:

- квалификационные требования, порядок присвоения квалификационных разрядов и сохранения их при переводе на иные муниципальные должности муниципальной службы (статья 9);
- правила ежегодного представления муниципальными служащими в органы государственной налоговой службы сведений о полученных ими доходах и имуществе, принадлежащем им на праве собственности, которые являются **объектами налогообложения** (статья 12);
- порядок применения и обжалования **дисциплинарных взысканий** (статья 14);
- порядок защиты муниципального служащего и членов его семьи от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей (статья 15);
- минимальная продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска — не менее 30 дней (статья 18);
- условия, порядок назначения и выплаты государственной пенсии (статья 18).

При этом большинство статей Федерального закона № 8-ФЗ содержат нормы, которые уполномочивают субъекты Российской Федерации по-своему, с учетом местных особенностей, определять условия муниципальной службы, за исключением тех прав и ограничений, которые устанавливаются и изменяются только федеральными законами.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

Глава 40. Статус муниципального служащего

40.1. Гарантии муниципальных служащих

Муниципальным служащим является гражданин Российской Федерации, достигший

возраста 18 лет, исполняющий в порядке, определенном **уставом муниципального образования** в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств **местного бюджета**.

Лица, не замещающие **муниципальные должности** муниципальной службы и исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления (водители, секретари, персонал по обслуживанию зданий и др.), не являются муниципальными служащими.

В статье 3 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» закреплен равный доступ граждан Российской Федерации к муниципальной службе независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, местожительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

В указанном федеральном законе установлены следующие социальные гарантии для муниципального служащего:

1) условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей;

2) денежное содержание и иные выплаты, предусмотренные законодательством;

3) ежегодный оплачиваемый отпуск;

4) медицинское обслуживание его и членов его семьи, в том числе после выхода его на пенсию;

5) пенсионное обеспечение за выслугу лет и пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;

6) обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением им должностных обязанностей;

7) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения им **муниципальной службы** или после ее прекращения (если указанное заболевание или потеря трудоспособности наступили в связи с исполнением служащим его должностных обязанностей);

8) защита его и членов его семьи в порядке, установленном законами, от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей.

В Федеральном законе № 8-ФЗ, помимо оснований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о труде, предусмотрено, что увольнение **муниципального служащего** может быть осуществлено также по инициативе руководителя органа местного самоуправления в случаях:

- достижения муниципальным служащим предельного возраста (60 лет), установленного для замещения муниципальной должности муниципальной службы;
- прекращения у него **гражданства Российской Федерации**;
- несоблюдения обязанностей и ограничений, установленных для муниципального служащего;
- разглашения сведений, составляющих **государственную и иную охраняемую законом тайну**.

Более конкретно вопросы муниципальной службы и правового положения муниципальных служащих регулируются законами субъектов Российской Федерации и закрепляются в **уставах муниципальных образований**.

40.2. Права и обязанности муниципальных служащих

Рассмотрим права и обязанности муниципальных служащих на примере соответствующих законов, принятых в Ставропольском крае.

Муниципальный служащий имеет право:

1) требовать письменного оформления содержания и объема должностных **полномочий** и создания условий для их исполнения;

2) принимать решения или участвовать в их подготовке в соответствии с должностными полномочиями;

3) получать в установленном порядке от **органов государственной власти** и местного самоуправления, организаций, граждан и общественных объединений информацию и материалы, необходимые для исполнения должностных обязанностей;

4) для выполнения должностных полномочий посещать в установленном порядке организации независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности;

5) вносить предложения по совершенствованию муниципальной службы в любые инстанции;

6) на продвижение по службе, увеличение размера должностного содержания с учетом результатов работы, отношения к исполнению служебных обязанностей и уровня квалификации;

7) повышать квалификацию, проходить переподготовку за счет средств **местного бюджета**;

8) участвовать по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной **муниципальной должности**;

9) требовать служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство;

10) обращаться в муниципальные органы, суд для разрешения споров, связанных с муниципальной службой;

11) вступать в **профессиональные союзы** для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов;

12) на ознакомление со всеми материалами своего личного дела, отзывами о своей деятельности и другими документами до внесения их в личное дело, приобщение к личному делу своих объяснений;

13) на пенсионное обеспечение с учетом стажа муниципальной службы.

Муниципальный служащий обязан:

1) исполнять свои должностные обязанности в пределах предоставленных прав и полномочий;

2) обеспечивать исполнение законодательства, других **нормативных правовых актов**, изданных государственными органами, **органами местного самоуправления**, а также решений, принятых населением муниципального образования на **референдуме**, **сходе**;

3) обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан;

4) исполнять приказы, распоряжения и указания своих вышестоящих руководителей, изданные в пределах их должностных полномочий, за исключением явно незаконных, а также унижающих человеческое достоинство;

5) своевременно в пределах своих должностных полномочий рассматривать обращения в муниципальные органы в соответствии с поручением руководителя или иного уполномоченного должностного лица муниципального органа и разрешать их в порядке, установленном законодательством и нормативными актами **муниципального образования**;

6) сохранять **государственную и иную охраняемую законом тайну**, а также ставшие ему известными в связи с исполнением служебных обязанностей сведения, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан;

7) поддерживать уровень квалификации, необходимый для исполнения должностных обязанностей;

8) соблюдать нормы служебной этики, установленный служебный распорядок,

должностные инструкции, порядок обращения со служебной информацией, не совершать действий, затрудняющих работу муниципальных органов, порочащих звание муниципального служащего как представителя местной власти, а также приводящих к подрыву авторитета муниципальной службы;

9) способствовать сохранению муниципальной собственности.

За успешное исполнение муниципальным служащим должностных обязанностей, продолжительную и безупречную службу, выполнение заданий особой важности и сложности к нему могут применяться следующие виды поощрений: объявление благодарности, награждение почетной грамотой, выдача денежной премии, награждение ценным подарком. Нормативно-правовыми актами местного самоуправления могут быть предусмотрены и другие виды поощрения.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей (должностной проступок) на него могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение. До применения дисциплинарного взыскания от муниципального служащего должно быть затребовано письменное объяснение. Дисциплинарное взыскание налагается непосредственно за обнаружением проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая времени болезни муниципального служащего или пребывания его в отпуске. За каждый проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

40.3. Институт аттестации муниципальных служащих

Одним из механизмов создания высокопрофессиональной муниципальной службы является аттестация, которая позволяет с помощью оценки произвести отбор лучших работников и их должностное перемещение, способствует улучшению подбора и расстановки кадров и в конечном счете повышает качество муниципального менеджмента. Вопросы аттестации муниципальных служащих относятся к непосредственной компетенции муниципальных образований, правовая регламентация этих мероприятий находит отражение в уставах муниципальных образований и иных нормативно-правовых актах, принимаемых на местном уровне.

Аттестация имеет важнейшее значение для практической деятельности служащих. Совершенствование процесса прохождения муниципальной службы невозможно без периодической аттестации служащих. Аттестация проводится с целью проверки и оценки профессиональных, деловых и личных качеств служащего, установления его служебно-должностного соответствия требованиям, предъявляемым к занимаемой должности, а также для решения вопросов о присвоении ему квалификационного разряда. Аттестация решает и другие задачи, связанные с соблюдением принципов и поддержанием стабильности муниципальной службы; выявлением потенциальных возможностей муниципального служащего с целью повышения его по службе и т. д. Все перечисленные выше задачи являются общими.

По видам аттестация делится на общую и персональную, очередную и внеочередную. Иногда аттестации проводятся для достижения конкретной (частной) цели и решения четко поставленной задачи.

Продвижение по муниципальной службе осуществляется путем назначения на более высокую должность, объявления конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы, а также присвоения более высокого квалификационного разряда (классного чина). Право на продвижение по муниципальной службе реализуется при условии успешного и добросовестного выполнения муниципальным служащим своих обязанностей.

Аттестация служащих — правовое средство, позволяющее расширить демократические

начала в кадровой политике и в управлении муниципальной службой, обеспечить формирование и реализацию целенаправленной и предсказуемой кадровой политики в органах местного самоуправления. Аттестация муниципальных служащих выполняет определенные функции: оценки, контроля, политическую, информирования и т. д.

Содержание и сущность аттестации раскрывается в ее принципах, которые вырабатываются аттестационной практикой **органов местного самоуправления**. Аттестация муниципальных служащих строится на следующих основных принципах: внепартийность, всеобщность, гласность, периодичность, объективность, коллективность, обязательность.

Механизм аттестации представляет собой способ организации и осуществления аттестационной деятельности, содействующий реализации функций аттестации, достижению ее эффективного воздействия на совершенствование кадровой функции муниципального управления. Механизм аттестации муниципальных служащих — комплексное организационное образование, состоящее из следующих четырех элементов:

1) субъект аттестации;

2) объект аттестации;

3) непосредственная деятельность по оценке и контролю над работой служащих;

4) правовые нормы, регулирующие порядок проведения аттестации.

Право — важнейший компонент механизма аттестации, придающий ей государственно-правовую значимость, общеобязательность, устойчивость и эффективность. Правовая регламентация аттестации муниципальных служащих осуществляется с помощью системы нормативных актов, решений по этим вопросам органов местного самоуправления.

Следует отметить, что в отдельных органах могут проводиться персональные аттестации муниципальных служащих с целью представления их к присвоению специального звания, классного чина. Особенность таких аттестаций состоит в том, что они проводятся только в отношении отдельных служащих и связаны с подготовкой важных для конкретного служащего решений. Такая аттестация является фактором изменения реального правового статуса муниципального служащего.

Муниципальный служащий вправе обратиться в соответствующий орган или суд для разрешения споров, связанных с муниципальной службой, в том числе по вопросам проведения аттестации, ее результатов, содержания выданных аттестационных характеристик.

Субъекты Российской Федерации для достижения единообразия в правотворчестве муниципальных образований в рамках одного региона, а также во избежание противоречий между муниципальными правовыми актами и федеральным законодательством уделяют пристальное внимание правовому регулированию на местном уровне. Более того, в ряде субъектов Федерации приняты модельные правовые акты, носящие рекомендательный характер, которые помогают **муниципальным образованиям** в разработке собственной правовой базы. В этом смысле показательна практика Ставропольского края, где постановлениями губернатора края утверждены примерные положения о порядке проведения аттестации муниципальных служащих; о порядке проведения квалификационных экзаменов и присвоения квалификационных разрядов муниципальным служащим; о проведении конкурса на замещение вакантной муниципальной должности муниципальной службы.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

Раздел X. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕСТНЫХ АДМИНИСТРАЦИЙ

Перед изучением данного раздела внимательно прослушайте введение к разделу. Затем изучите последовательно материалы глав раздела, обращаясь по мере необходимости к объектам «Видеоматериалы», «Глоссарий», «Персоналии». После изучения каждой главы рекомендуется выполнить тренировочные задания.

После изучения всех глав прослушайте основные выводы по разделу. Затем проверьте свои знания по разделу, выполнив контрольные задания. Ответьте на вопросы для самоконтроля, приведенные ниже.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие позиции характеризуют местную администрацию как юридическое лицо?
2. Какой внутренний нормативный акт лежит в основе организации деятельности местной администрации?
3. Какие вопросы определяет регламент местной администрации?
4. Что включают в себя положения о структурных подразделениях?
5. На основе чего разрабатываются должностные инструкции?
6. Перечислите функции главы местной администрации.
7. Назовите основные структурные подразделения аппарата администрации.
8. Для чего необходима коллегия администрации и кто включается в ее состав?
9. Какие вопросы обычно рассматриваются на заседании коллегии администрации?
10. Что включает в себя план работы местной администрации?
11. Каковы особенности планирования индивидуальной трудовой деятельности муниципального служащего?
12. Охарактеризуйте стадии выполнения функций муниципальных служащих.
13. Дайте определение эластичности распределения рабочего времени.
14. Охарактеризуйте сущность и значение контрольной работы администрации.
15. Какие виды документов входят в систему контроля над исполнением распорядительных документов?

Далее выполните практические задания из **практикума по разделу 10**.

Глава 41. Организация работы местной администрации

41.1. Значение и регламентация работы местной администрации

Администрация муниципального образования — постоянно действующий исполнительный орган местного самоуправления — является **юридическим лицом**, а поэтому:[1]

- имеет обособленное имущество, собственные источники финансирования из **местного бюджета**;

- может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и неимущественные права и обязанности;
- может быть истцом и ответчиком в суде;
- имеет гербовую и иные печати, штампы, бланки, расчетные и иные счета в банковских учреждениях.

Структура администрации утверждается **представительным органом местного самоуправления** по представлению **главы администрации** (о функциях, типах, принципах построения, вариантах структур местной администрации см. *главу 15*).

Деятельность муниципальной власти воплощается в планах, регламентах, инструкциях, организационных процедурах и в значительной степени зависит от того, насколько рационально организована структура **органов местного самоуправления**.

Изучение практики муниципального управления позволяет сделать вывод не только о несовершенстве организационных структур, но и о нечеткости функциональных связей и взаимодействий. Наблюдается дублирование функций и неравномерная загруженность работников, причем, чем выше должность, тем больше нагрузка. Имеет место разобщенность структурных подразделений, слабое горизонтальное взаимодействие между ними. В результате усложняются процессы информационного обмена, затрудняется выполнение совместных поручений, что, в свою очередь, приводит к некачественному выполнению совместных заданий, перекладыванию структурными подразделениями ответственности друг на друга. Отсутствуют карты организационных процедур, с помощью которых подразделения взаимодействуют между собой (например, процедура прохождения проекта бюджета, формирования **муниципального заказа**, принятия решений об операциях с недвижимостью и др.). Положения о подразделениях администрации и должностные инструкции работников не всегда дают четкое представление об объеме выполняемых ими функций, а реально выполняемые функции существенно отличаются от указанных в официальных документах.[2]

Основную роль в организации работы властных структур играет система нормативных актов разного уровня. Внутренним нормативным актом, выстраивающим деятельность **местной администрации**, является ее *регламент*, который утверждается главой администрации.

На основе регламента формируются документопотоки, распределяются обязанности, ответственность и права. Регламент местной администрации, как правило, определяет следующие вопросы:[3]

- порядок планирования работы администрации;
- порядок проведения совещаний;
- порядок взаимодействия администрации с представительным органом, общественными организациями и средствами массовой информации;
- порядок работы с документами;
- распределение обязанностей между главой администрации, его заместителями и руководителем аппарата;
- порядок внесения **муниципальными служащими** предложений по совершенствованию **муниципальной службы**;
- порядок работы с письмами, заявлениями, жалобами и устными обращениями граждан;
- порядок содержания помещения администрации;
- внутренний распорядок работы и др.

Наряду с регламентом важное значение для организации работы администрации имеют такие документы, как положения о структурных подразделениях и должностные инструкции работников.

В *положениях о структурных подразделениях* закрепляется горизонтальное разделение

труда в аппарате местной администрации, определяется место каждого подразделения в системе управления, объем его полномочий, прав и ответственности. Указанные документы составляются на основе типовых моделей с учетом специфики конкретной администрации, квалификации и опыта персонала, использования современных технических средств и других факторов, выявленных в ходе анализа целей и задач, которые реализуются подразделениями.

В соответствии с положениями и профилем своей работы структурные подразделения администрации осуществляют работу с гражданами (клиентами), собирают необходимую информацию, подготавливают отчеты и другие справочно-информационные и аналитические материалы, по поручению **главы администрации**, его заместителя или по собственной инициативе составляют проекты постановлений; проводят экспертизу проектов постановлений главы администрации, визируют указанные проекты, решают другие вопросы в сфере своей компетенции.

Должностные инструкции разрабатываются на основе положений о структурных подразделениях и с учетом технологического и квалификационного разделения труда. Эти документы должны содержать перечень конкретных обязанностей по каждой **муниципальной должности** в зависимости от ее функциональных особенностей. Должностные инструкции призваны содействовать правильному подбору, расстановке и закреплению кадров, повышению их профессиональной квалификации, совершенствованию функционального и технологического разделения труда между руководителями и специалистами. Одна из целей данного типа документов — обеспечить целесообразную специализацию работников, их четкое взаимодействие и достижение на этой основе намеченных результатов.[4]

41.2. Организация работы главы администрации муниципального образования и его заместителей

Глава местной администрации организует свою деятельность в соответствии с имеющимися планами работы. Он обязан выполнять следующие закрепленные за ним функции:

- организовывать разработку и исполнение **местного бюджета**, осуществлять функции распорядителя кредитов при исполнении бюджета;
- организовывать подготовку генерального плана развития территории **муниципального образования**;
- организовывать разработку и исполнение программы экологической безопасности;
- определять структуру, штаты администрации и вносить их на утверждение **представительному органу местного самоуправления**;
- от имени администрации заключать договоры и соглашения с различными структурами;
- представлять населению и представительному органу местного самоуправления отчет о деятельности администрации;
- принимать меры по обеспечению **правопорядка**, координировать меры по борьбе с преступностью;
- руководить гражданской обороной муниципальных образований, осуществлять мероприятия по защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций;
- назначать и освобождать от должности других руководителей администрации и **муниципальных предприятий**;
- осуществлять иные исполнительно-распорядительные функции в пределах своей компетенции.

Глава местной администрации в соответствии с **уставом муниципального образования** имеет своих заместителей, число которых зависит от уровня муниципального

образования (город, село, район). Так, глава местного самоуправления (администрации) **городского округа** может иметь:

1) первого заместителя;

2) заместителей — руководителей структурных подразделений администрации (директор департамента жилищно-коммунального хозяйства, председатель комитета по управлению имуществом города, директор департамента торговли, продовольствия и платных услуг, директор департамента городского хозяйства, благоустройства и транспорта);

3) заместителя по социальным вопросам, заместителя по экономике, заместителя по строительству.

Распределение обязанностей (функций) между заместителями устанавливается распоряжением главы местной администрации. Заместители выполняют функции, переданные главой администрации, в пределах своих полномочий.

Примерный перечень функций первого заместителя главы администрации города выглядит так:

- курирует следующие вопросы: развитие отраслей промышленности; функционирование жилищно-коммунального хозяйства города; санитарно-эпидемиологический надзор; защита прав потребителей; работа предприятий и организаций ОАО Агентства «Роспечать», почты, связи; охрана окружающей среды; жилищная политика; шефская работа на селе;
- контролирует и направляет деятельность отдела международных связей; отдела промышленности; глав администраций районов города по вопросам инвестиций и развития сельского хозяйства; городского центра санэпиднадзора; комитетов по управлению жилищным фондом; по управлению имуществом; по охране окружающей среды и природных ресурсов; фонда имущества; агентства по защите потребителей; департаментов: жилищно-коммунального хозяйства; городского хозяйства; благоустройства и транспорта; торговли, продовольствия и платных услуг;
- осуществляет руководство межведомственными комиссиями; городскими комиссиями по регистрации; административной комиссией; противоэпидемической комиссией.

По закрепленным за ними вопросам заместители главы администрации издают распоряжения, обязательные к исполнению соответствующими органами и должностными лицами. Заместители главы администрации несут персональную **ответственность** за выполнение своих обязанностей.

41.3. Организация работы аппарата местной администрации

Функциональным органом **местной администрации** является ее *аппарат*, к основным структурным подразделениям которого относятся:

- общий отдел;
- организационный отдел;
- контрольный отдел;
- юридический отдел;
- межведомственный архив;
- управление записи актов гражданского состояния (ЗАГС).

В структуре отделов могут быть образованы более мелкие функциональные подразделения: подотделы, бюро, группы, секторы, способствующие реализации закрепленных за отделом функций. Например, в структуре общего отдела аппарата администрации, как правило, выделяются: сектор по работе с распорядительными документами; канцелярия; сектор приема граждан и письменных обращений граждан и др.

Структура аппарата администрации, его численность и фонд оплаты труда работников

утверждаются главой администрации. Начальники и работники отделов аппарата назначаются и освобождаются от должности также главой администрации по представлению руководителя аппарата.

Руководитель аппарата администрации в пределах своих полномочий организует, контролирует и направляет деятельность всех его структурных подразделений.

Примерные функции руководителя аппарата администрации можно описать так:

- ведет следующие вопросы: контроль над выполнением принимаемых распорядительных документов администрации, поручений **главы администрации**; организационное обеспечение деятельности аппарата администрации; работы органов загс, архивного дела; взаимодействие администрации со средствами массовой информации; организация приема, рассмотрение заявлений и писем граждан; организация и проведение учебы аппарата, отделов и служб администрации; планирование работы администрации; делопроизводство администрации (обеспечение единого порядка работы с документами; подготовка наградных материалов); организация помощи в подготовке материалов к заседаниям муниципального совета; рассмотрение проектов распорядительных документов и представление их на подпись главе администрации; финансово-хозяйственная деятельность аппарата администрации; подготовка материалов коллегии администрации, совещаний; информатизация и компьютеризация отделов, служб администрации; обеспечение порядка в здании администрации, дежурства ответственных работников;
- контролирует и направляет деятельность следующих структурных подразделений аппарата администрации: общего отдела; организационного отдела; контрольного отдела; межведомственного архива; управления загс.

41.4. Организация работы коллегии администрации

Важную роль в структуре исполнительных органов самоуправления играет *коллегия администрации* или иной по названию совещательный орган, предназначенный для коллективного обсуждения наиболее важных вопросов жизнедеятельности муниципального образования. Порядок работы коллегии определяется положением, утверждаемым главой администрации.

Коллегия — это консультативный совещательный орган, который образуется при главе **местной администрации** в составе:

- руководителей структурных подразделений (аппарата, финансового органа администрации, местного органа внутренних дел и др.);
- руководителей некоторых предприятий, организаций и учреждений, расположенных на территории **муниципального образования**;
- высококвалифицированных специалистов отдельных сфер муниципального управления.

В состав коллегии входят с правом совещательного голоса: заместители главы администрации, главы территориальных администраций и т. д. Изменения в составе коллегии утверждаются постановлением главы администрации.

Заседания коллегии проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц. На них обычно рассматриваются крупные и комплексные вопросы, в частности:[5]

- планы и программы социально-экономического развития муниципального образования;
- долгосрочные или целевые программы, касающиеся важнейших вопросов местной жизни;
- предложения к планам и программам, принимаемым органами власти субъекта Российской Федерации и затрагивающим интересы муниципального образования;
- проекты крупных договоров на поставку и приобретение продукции за счет

бюджетных средств;

- вопросы деятельности структурных подразделений администрации по исполнению их полномочий;
- предложения о размещении, развитии, специализации предприятий и организаций различных форм собственности, если деятельность этих предприятий и организаций имеет большое значение для муниципального образования;
- сложные (неординарные) ситуации, возникающие в муниципальном образовании и требующие принятия всесторонне продуманных решений.

Подготовка заседаний коллегии осуществляется заместителем главы администрации по управлению совместно с отделом организационной работы.

Проект повестки дня, проекты постановлений **главы администрации** и списка приглашенных представляются отделом организационной работы на утверждение заместителю главы администрации, а затем и главе администрации. После утверждения повестки дня и всех необходимых документов главой администрации они размножаются в нужном количестве и выдаются членам коллегии и иным участвующим в ней руководителям.

Оповещение членов коллегии и лиц, приглашенных в обязательном порядке, проводится за несколько дней до проведения заседания.

Решение коллегии при необходимости оформляется постановлением главы администрации, которое подписывается главой администрации и его заместителем, проводящим заседание. Оформление, рассылка и исполнение данных постановлений организуются в соответствии с регламентом администрации, в порядке, предусмотренном для распорядительных документов.[6]

41.5. Работа администрации с гражданами (клиентами)

В статье 32 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливается право граждан на индивидуальные и коллективные **обращения** в органы местного самоуправления. Должностные лица обязаны в течение месяца дать ответ по существу обращений граждан. Законами **субъектов Российской Федерации** предусматривается административная ответственность за нарушение сроков и порядка рассмотрения обращений граждан.

Порядок и сроки рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления устанавливаются законами субъектов Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними **нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований**. На основании этих документов разрабатывается определенная система приема граждан руководителями администрации, являющаяся составной частью регламента работы администрации.

В приемной все устные и письменные обращения граждан регистрируются, а затем направляются, в зависимости от значимости вопроса, главе администрации, его заместителю либо в структурное подразделение. Приемная также осуществляет контроль (иногда компьютеризированный) соблюдения сроков рассмотрения обращений граждан. В некоторых крупных городах создана сеть общественных приемных в районах, могут создаваться «горячие» телефонные линии.

Для неотложных обращений граждан (например, по поводу аварий в системах жизнеобеспечения) в администрациях создается срочная (круглосуточная) диспетчерская служба. В выходные и праздничные дни, а также ночью устанавливаются дежурства ответственных работников администрации.

В некоторых местных администрациях начали внедрять прогрессивные технологии работы с клиентами (гражданами и **юридическими лицами**) с целью повысить качество **муниципальных услуг**, оказываемых структурными подразделениями администрации. К

числу таких услуг относится выдача различных справок, разрешительных и согласовывающих документов, ответов на просьбы и обращения и др. К основным компонентам новых технологий относятся:[7]

- составление перечня (реестра) муниципальных услуг, предоставляемых структурными подразделениями администрации (например, выдача справок по социальным льготам, справок из архива, согласование выделения земельных участков для различных нужд, согласование архитектурно-планировочной документации, прием заявок на участие в конкурсах на приобретение муниципального имущества, на участие в выполнении **муниципального заказа** и т. д.);
- разработка информационной карты на каждую услугу, в которой указывается: структурное подразделение и конкретный служащий администрации, ответственные за решение данного вопроса, номер соответствующего кабинета и номер телефона; перечень документов, которые необходимо представить заявителю для решения вопроса; нормативные акты, на основании которых должен быть решен данный вопрос; стоимость предоставления услуги (если она платная) и способ оплаты; место подачи документов; нормативный срок решения вопроса; порядок обжалования решения; другая информация (при необходимости);
- разработка технологической карты процесса решения данного вопроса внутри администрации (последовательность процедур); технологическая карта служит алгоритмом действий работников администрации;
- создание единого пункта обслуживания клиентов по предоставлению муниципальных услуг (лучше всего — на первом этаже здания администрации). В едином пункте принимаются все обращения клиентов и выдаются все ответы на обращения. Там можно ознакомиться с реестром муниципальных услуг, предоставляемых в администрации, информационными картами по любой услуге, получить бланки формуляров для заполнения требуемых заявительных документов, а также необходимую консультацию.

Внедрение новых технологий позволяет улучшить работу администрации с населением, приблизить ее к требованиям международных стандартов качества.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] Муниципальный менеджмент: учебное пособие для вузов / Т. Г. Морозова, М. П. Победина, Г. Б. Поляк и др.; под ред. проф. Т. Г. Морозовой. М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1999.

[2] Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.

[3] Там же.

[4] Там же.

[5] Муниципальный менеджмент: учебное пособие для вузов / Т. Г. Морозова, М. П. Победина, Г. Б. Поляк и др.; под ред. проф. Т. Г. Морозовой. М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1999.

Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.

[6] Муниципальный менеджмент: учебное пособие для вузов / Т. Г. Морозова, М. П. Победина, Г. Б. Поляк и др.; под ред. проф. Т. Г. Морозовой. М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1999.

[7] *Зотов В. Б., Макашева З. М.* Муниципальное управление: учебник для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003.

Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.

Глава 42. Планирование работы местной администрации

42.1. Планы работы администрации

Организующей основой деятельности администрации являются *планы работы.* Они разрабатываются всеми структурными подразделениями администрации на квартал с учетом комплексного решения проблем жизнедеятельности **муниципального образования**.

В планы работы администрации включаются вопросы, по которым необходимо принять постановление главы администрации или которые требуется рассматривать на коллегии.

В процессе разработки плана работы администрации заместители **главы администрации**, руководители структурных подразделений представляют руководителю аппарата администрации свои предложения не позднее чем за 15 дней до окончания квартала. Руководитель аппарата обобщает представленный план работы, при необходимости осуществляет согласование, вносит уточнения и представляет проект плана главе администрации на утверждение до 5-го числа месяца, предшествующего планируемому периоду. Утвержденный общий план рассылается в департаменты, отделы, управления, комитеты и доводится до сведения заместителей главы администрации не позднее трех дней со дня утверждения.[1]

План работы **местной администрации** состоит из четырех разделов:

1) вопросы, рассматриваемые главой администрации;
2) вопросы, рассматриваемые на коллегии администрации;
3) вопросы, рассматриваемые заместителями главы администрации;
4) организационная работа (семинары, совещания и т. д.).

Для обеспечения целенаправленной и эффективной работы структурные подразделения администрации составляют собственные квартальные и оперативные (месячные, недельные) планы, которые утверждаются заместителями главы администрации, руководителем аппарата администрации (в соответствии с подчиненностью). Результаты работ структурных подразделений администрации по осуществлению планов рассматриваются на совещаниях с участием главы администрации и его заместителей.

42.2. Планирование индивидуальной работы муниципального служащего

Планирование индивидуальной трудовой деятельности муниципального служащего — важный элемент организации труда в местной администрации. Как и для работников других сфер деятельности, оно осуществляется в соответствии с нормами и принципами **самоменеджмента** и включает следующие элементы:

1) анализ личного бюджета времени;
2) оценка планируемого объема работ (деятельности);
3) сопоставление затрат времени на планируемые работы с личным бюджетом времени;
4) формирование личного перспективного плана;
5) разработка проекта рабочей недели и плана рабочего дня.

Анализ личного бюджета времени рекомендуется проводить не реже двух раз в год методом самофотографии или фотографии рабочего времени. После этого все выполненные дела необходимо классифицировать с использованием определенных критериев. Для этого можно использовать следующую систему. По принципу **Д. Эйзенхауэра**, приоритеты устанавливаются по таким критериям, как срочность и важность дела. В зависимости от степени срочности и важности задачи различаются четыре возможности их оценки и (в итоге) выполнения:

- срочные / важные дела — не должны занимать большую долю времени, поскольку

важные дела не должны становиться срочными;

- срочные / менее важные дела — обычно преобладают, что создает опасность попасть под «тиранию» спешности и в результате целиком отдаться решению конкретной задачи только потому, что она срочная; если же задача является не столь важной, она должна быть в любом случае делегирована руководителем подчиненному, поскольку для ее выполнения не требуется каких-либо особых качеств;
- менее срочные / важные дела — должны занимать большую часть времени руководителя; это свидетельствует о его целеориентированности и организованности;
- менее срочные / менее важные дела — руководитель, по возможности, должен делегировать подчиненному; у исполнителя, рядового муниципального служащего такие дела могут составлять большую долю рабочего времени.

Оценка планируемого объема работ связана с правильным определением трудоемкости выполняемых функций. Выполнение **муниципальными служащими** своих функций — процесс достаточно сложный. В его составе различают две стадии:

1) собственно управленческую;

2) исполнительскую.

На *собственно управленческой стадии* определяются объем и содержание работы, которую необходимо выполнить для реализации конкретной функции. Здесь же подготавливаются решения — основной элемент управленческой деятельности муниципальных служащих. Именно в решении определены программа действий и способы ее реализации относительно каждой управленческой функции. Выполнению программ подчинена вся последующая деятельность муниципальных служащих. В управленческой практике применяются различные виды решений:

- постановления, распоряжения главы территориальной администрации или его заместителей;
- приказы руководителей структурных подразделений администрации (комитетов, управлений, отделов, служб и др.);
- инструкции, поручения в письменной или устной формах и др.

Решения разрабатываются, как правило, относительно каждой конкретной функции (планово-прогнозной, бюджетно-финансовой и др.). Таким образом, содержание управленческой деятельности муниципальных служащих отражено в общем пакете решений. Необходимо стремиться к тому, чтобы эти решения в соответствующей пропорции равномерно распределялись между функциями и каждая из них в достаточной степени была охвачена соответствующими решениями.

В целях рациональной организации своей работы муниципальные служащие соответствующих должностей должны иметь план подготовки принятия решений. Подготовку каждого конкретного решения следует осуществлять на основе глубокого анализа сложившейся ситуации в той или иной сфере деятельности, тех проблем, которые возникли в ее развитии, оценки их актуальности, необходимых расчетов и предвидения возможных последствий принятия решений. При этом нужно стремиться к разработке максимального количества вариантов решений относительно каждой функции, для того чтобы существовала возможность выбрать и реализовать оптимальный вариант.

По своей структуре каждое решение, особенно принимаемое по важным проблемам, состоит из двух разделов:

1) в вводном разделе излагается содержание причин подготовки решения (такими причинами могут быть какие-то факты, события, изменения ситуации в сфере хозяйственной деятельности, издание новых законодательных актов и др.);

2) в основном (или распорядительном) разделе содержится перечень тех мероприятий,

действий, которые необходимо совершить для реализации решения, указываются исполнители и сроки осуществления этих действий, а также должностные лица или структурные подразделения, которые должны вести контроль за исполнением указанных действий.

На завершающем этапе первой стадии выполнения функций содержание решений доводится до исполнителей.

На *второй (исполнительской) стадии* выполнения функций реализуются действия, указанные в принятом решении. Исполнителями являются должностные лица — специалисты, компетентные в соответствующих вопросах, технические работники и другие категории служащих. Выполнение решений требует от исполнителя соответствующей организации своей работы на основе индивидуального плана, умелого выбора средств выполнения решения.

Очень важный составной элемент процесса выполнения решений — это контроль. Значимость контроля проявляется в том, что в результате его осуществления:

1) выявляются недостатки в выполнении действий по реализации решения;

2) могут быть обнаружены недостатки в самих решениях;

3) раскрываются причины возникновения недостатков обоих видов, разрабатываются и проводятся мероприятия по устранению выявленных недостатков.

Таким образом, **контроль** позволяет установить надежную обратную связь между управляющим субъектом и управляемым объектом, проверить правильность выбранной управленческой стратегии, оптимизировать процесс выполнения решений относительно сроков, объема затрачиваемых средств, качества конечных результатов.

Большое значение для планирования личной работы имеет обоснованный выбор формы записи текущих дел. Это могут быть: календарь для записи личных дел, календарь-еженедельник, записная книжка, разграфленный определенным образом лист ватмана, картотека и т. п.

Планирование личного бюджета времени по существу сводится к составлению проекта процессов труда на предстоящий период. Работник должен четко представлять, что ему необходимо выполнить в первую очередь, какие менее важные дела можно отложить или перепоручить другим исполнителям, а каких нагрузок можно избежать вовсе.

При индивидуальном планировании работы **муниципального служащего** целесообразно придерживаться ряда проверенных практикой принципов. Существенное значение для упорядочения работы руководителей всех рангов имеет выполнение изложенных ниже правил, способствующих рациональному использованию рабочего времени.

1. Ведение руководителем дневника, который представляет собой либо специально разработанный на предприятии формуляр, сброшюрованный в книгу с расчетом на календарный год, либо выпускаемый промышленностью ежедневник.

2. Предварительное ежедневное планирование рабочего дня с указанием перечня работ, которые необходимо выполнить, и приблизительных затрат времени на их выполнение. Дневник позволяет планировать распределение рабочего времени и на более далекую перспективу: неделю, месяц, а по крупным проблемам — и на год.

3. Эластичность распределения рабочего времени. Под этим термином понимается обязательное выделение резерва времени для исполнения непредвиденных работ, а также работ, затраты времени на которые установить сложно. Рекомендуется иметь резерв времени не менее 30% от длительности рабочего дня.

4. Ранжирование в распределении рабочего времени. Оно предусматривает установление приоритетов, т. е. очередности работ в зависимости от их важности как с точки

зрения текущего момента, так и с позиций перспективного развития объекта управления.

5. Делегирование функций в нижестоящие звенья, т. е. передача в них всех работ, которые могут быть исполнены там с неменьшим успехом. Около 30% вопросов, которые в настоящее время решаются начальниками отделов, могут быть переданы нижестоящим руководителям.

6. Выполнение сходных по характеру работ без перерыва, т. е. в заранее установленный период. Это позволяет сократить затраты времени за счет сокращения «периода врабатываемости».

7. Своевременная корректировка плана распределения рабочего времени, если возникли какие-либо непредвиденные ситуации. Корректировка должна сопровождаться извещением других должностных лиц, связанных с руководителем совместными работами.

8. Сведение к минимуму затрат времени на систематически повторяющиеся функции управления (проведение оперативных совещаний, выдача заданий и т. п.).

9. Тщательная подготовка собраний и совещаний с обязательным установлением сроков их начала и конца, контролем соблюдения этих сроков.

10. Тщательная подготовка вопросов, с которыми необходимо выходить на вышестоящие уровни управления. Здесь должно предусматриваться и представление вышестоящему руководителю возможных вариантов решений по существу рассматриваемой проблемы.

11. Отказ от практики откладывания без объективной необходимости принятия решений по назревшим проблемам. Эта «лазейка» нередко используется руководителями и не только ведет к необоснованной затяжке в рассмотрении вопросов (безусловно, не способствующей повышению эффективности производства), но и вызывает у самого руководителя чувство неудовлетворенности и требует в конечном итоге больших затрат времени.

12. Ежедневный контроль исполнения намеченных работ. Он производится в конце рабочего дня параллельно с планированием на следующий рабочий день.

13. Правило «чистой страницы». Оно требует обязательного перенесения на другие дни всего, что не удалось сделать за день истекший.

Составляя план работы, целесообразно включать в него только такой объем работ, который реально может быть выполнен. При этом план должен быть гибким, приспособленным к меняющимся условиям, поскольку важно достичь поставленных целей, а не просто реализовать все позиции плана. Для всех видов работ нужно ставить конкретные сроки исполнения, что позволяет повысить самодисциплину и самоорганизованность. Желательно согласовывать личный план с планами коллег и ожидаемых посетителей.

Большую помощь в планировании и организации личного рабочего времени **муниципальным служащим** как работникам умственного труда оказывают компьютер и другие технические средства, позволяющие облегчить труд и сделать его более продуктивным. Особенно актуальными для муниципальных служащих становятся рационализация документооборота, разработка оптимальных процедур принятия управленческих решений, комфортные условия труда и организация автоматизированных рабочих мест.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] Система муниципального управления: учебник для вузов / под ред. В. Б. Зотова. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.

Глава 43. Контрольная работа в местной администрации

43.1. Сущность и значение контрольной работы администрации

Элементом любой деятельности человека и общества является контроль. Слово «контроль» (от фр. *contrôle* — *contre* против + *rôle* список) буквально означает «вторичная запись с целью проверки первой». Первоначально оно использовалось преимущественно в бухгалтерском учете (англ. *control* — проверка, а также наблюдение с целью проверки). О действиях власти, начальствующих лиц в отношении какого-нибудь процесса говорят: находиться, быть на контроле, т. е. проявлять особое внимание к данному процессу с целью не допустить каких-нибудь нарушений.[1]

Контроль предполагает *проверку* соответствия некоторого полученного продукта деятельности (осуществленного действия или применяемых средств и методов деятельности) запланированным или предусмотренным правилам (императивным нормам: технологиям, стандартам, техническим условиям и пр.). Но сама деятельность по контролю не имеет отдельного продукта, она всегда направлена на то, что хотя бы частично уже существует или создается другими процессами.

Контрольная функция присуща всем органам государственной власти и **местного самоуправления** в пределах **компетенции**, закрепленной за ними Конституцией Российской Федерации, конституциями и уставами субъектов Федерации, федеральными законами, **уставами муниципальных образований**. Это предполагает самостоятельность указанных органов при реализации этой функции и специфические для каждого из них формы ее осуществления. Местное самоуправление как форма осуществления народом своей власти, т. е. самостоятельное решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления **вопросов местного значения**, не может быть реализовано без осуществления многообразных форм контроля.[2]

Нормативные акты местной администрации, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами.

В сфере местного самоуправления *объектами контроля* являются:[3]

- **органы местного самоуправления** и принимаемые ими акты;
- решения, принятые населением муниципального образования на референдуме;
- решения **органов государственной власти** в отношении муниципальных образований.

Субъектами контрольной деятельности выступают:[4]

- население муниципального образования;
- органы местного самоуправления; органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов;
- органы, осуществляющие контрольную и надзорную деятельность (прокуратура, контрольно-ревизионные подразделения, налоговые органы и т. д.);
- судебные органы.

Непосредственный контроль над исполнением постановлений и распоряжений местной администрации осуществляют глава администрации, его заместители, технические секретари приемных, руководители структурных подразделений администрации и уполномоченные ими лица.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» контрольные полномочия федеральных органов в отношении муниципальных образований устанавливаются Конституцией и законами Российской Федерации, а полномочия органов государственной власти субъектов Федерации, кроме того, — законами самих субъектов. Муниципальное образование обязано создавать *собственный контрольный орган*. «Контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и др.) образуется в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта **местного бюджета**, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности». При этом контрольный орган муниципального образования формируется на муниципальных выборах, т. е. самим населением, или представительным органом муниципального образования в соответствии с его уставом. Результаты проверок, осуществляемых контрольным органом муниципального образования, подлежат обязательному опубликованию (обнародованию).[5]

Органы и **должностные лица местного самоуправления**, наделенные *контрольными функциями* в соответствии с уставом муниципального образования, осуществляют контроль над соответствием деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления уставу муниципального образования и принятым согласно с ним нормативным правовым актам представительного органа муниципального образования.[6]

43.2. Контроль над исполнением документов

Системе контроля исполнения распорядительных документов подлежат следующие виды документов:

- распорядительные документы высших органов государственной власти;
- распорядительные документы **представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации**;
- распорядительные документы органа муниципального управления.

Кроме распорядительных документов, на контроль могут также ставиться:

- протоколы совещаний при руководителе органа управления;
- поручения руководителя органа управления;
- служебные письма.

Организация контроля над исполнением распорядительных документов предусматривает определенный порядок работы с этими документами. На каждый из них заполняются два экземпляра учетно-контрольной карточки.

Непосредственный контроль над исполнением документов производится контрольным отделом местной администрации, который осуществляет координацию и оперативную работу по данному виду контроля и анализирует данные о ходе и сроках выполнения документов, заданий. Ответственность за организацию контроля в структурных подразделениях администрации возлагается непосредственно на их руководителей.

Основная задача контроля над исполнением распорядительных документов — обеспечение своевременного и качественного исполнения зафиксированных в них заданий и поручений.

Контролю подлежат все зарегистрированные документы, в которых указаны сроки исполнения и ответственные исполнители. По указанию руководства на обязательный контроль может быть поставлен любой документ.

Контроль над исполнением документов включает:

- контроль по существу решения вопросов, поставленных в документах;

- контроль над сроками исполнения документов;
- контроль по регулированию хода исполнения документов.

Организация контроля исполнения строится на базе автоматизированного банка регистрационных данных, который систематизируется по срокам исполнения документов, исполнителям и кураторам. На документах, поставленных на контроль, в контрольном отделе проставляется соответствующий знак (штамп) «Контроль».

Легенда распорядительного документа (вид документа, регистрационный номер, дата, заголовок документа, заголовок задания, срок исполнения, реквизиты исполнителя, фамилия куратора) вводится в компьютер.

В **администрациях городов и районов** ведение контрольных дел может осуществляться кураторами — работниками организационного, контрольно-информационного или общего отделов, но чаще всего этим занимается специализированный контрольный отдел.

В случае необходимости куратор делает напоминания:

- исполнителю — о представлении плана организационных мероприятий по выполнению распорядительного документа (в отдельных случаях такие планы по поручению ответственного исполнителя разрабатываются непосредственно куратором);
- ответственному за контроль фактического исполнения распорядительного документа — о представлении графика проверок исполнения документа. Если контроль фактического исполнения документа возложен на ответственного исполнителя, то такой график разрабатывается куратором.

Специалист контрольного отдела ведет «папки контроля», в которых концентрируются документы, связанные с подготовкой вопроса и выполнением распорядительных документов: план подготовки вопроса, докладные записки, мероприятия по организации выполнения документов, информация с мест, справки о результатах проверок, статистические данные, справочные материалы об исполнении документов, выписки из решения о снятии с контроля и др.

Специалисты контрольного отдела ежедневно просматривают банк регистрационных данных и за пять дней до срока исполнения направляют исполнителю уведомление установленной формы, напоминая о приближении этого срока. По первому требованию специалистов контрольного отдела исполнители обязаны давать исчерпывающие ответы о ходе исполнения находящихся на контроле документов.

Если в процессе исполнения выясняется невозможность соблюдения первоначально установленного срока, то его продление должно быть оформлено исполнителем не менее чем за 3 дня до истечения первоначального срока исполнения документа.

После завершения исполнения и записи всей необходимой информации в банк регистрационных данных на документах проставляется штамп «Снято с контроля», о чем сообщается в общий отдел администрации для отметки о выполнении в журнале регистрации распорядительных документов. Передача дел на хранение в архив производится ежегодно в январе.

Данные о результатах исполнения контролируемых документов сообщаются в контрольный отдел по состоянию на первое число каждого месяца и докладываются **главе администрации**, руководителю аппарата администрации.

Протоколы совещаний у руководителей администрации, планы мероприятий, а также поручения руководителей администрации по письменному их указанию передаются в службу контроля исполнения распорядительных документов.

Контроль над исполнением служебных писем осуществляется общим отделом администрации в соответствии с инструкцией по **делопроизводству**. Служебные письма со

сроками исполнения месяц и более могут передаваться для контроля исполнения в службу контроля. Служба контроля исполнения распорядительных документов регулярно информирует главу администрации и его заместителей (ответственных исполнителей) о состоянии дел с контролируемыми документами.

Данные о результатах контроля над исполнением документов периодически анализируются контрольным отделом. На основе анализа разрабатываются предложения по повышению исполнительской дисциплины и совершенствованию организации контроля. Эти предложения передаются главе администрации, руководителю аппарата администрации. В конце каждого месяца, квартала служба контроля готовит для главы администрации «Сведения о состоянии работы с контролируемыми документами». На основании содержащейся в этих сведениях информации глава администрации подводит итоги работы по исполнению документов за квартал и дает оценку исполнителям, которая становится одним из оснований для материального и морального их поощрения.

Глава администрации и его заместители (в пределах компетенции) вправе в установленном законом порядке вносить в соответствующие органы представления о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц государственных органов, органов общественных объединений, предприятий, учреждений, организаций за невыполнение актов **местной администрации**. Представление должно быть рассмотрено соответствующими органами в течение не более 15 дней со дня его получения.

Одно из важнейших направлений повышения эффективности контроля над исполнением документов — использование современных компьютерных технологий. Внедрение автоматизированной системы контроля над исполнением документов приводит к повышению достоверности результатов и оперативности контроля, эффективности труда работников службы контроля и ответственности исполнителей документов.

Другое важное направление повышения эффективности контроля над исполнением документов — это контроль, учет и оценка результатов труда служащих, работающих в органах муниципального управления. Оценка результатов труда указанных лиц (включая деятельность по контролю исполнения документов) в количественном выражении (коэффициентах или баллах) позволит стимулировать работников органов управления к лучшему выполнению ими своих должностных обязанностей (в том числе и в области контроля) и, таким образом, повысить эффективность функционирования органа управления.

Рекомендация:

Для самоконтроля полученных знаний выполните тренировочные задания из набора объектов к текущей главе

[1] Система государственного и муниципального управления: учебник / под общ. ред. Г. В. Атаманчука. М.: Изд-во РАГС, 2005.

[2] Там же.

[3] Там же.

[4] Там же.

[5] Закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября. Статья 38.

[6] Там же. Статья 77.