

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
КРАСНОЯРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
КАФЕДРА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

Учебно-методический комплекс: рабочая программа, задания,
контрольные вопросы, вариант теста, литература

Для специальности
061000 "Государственное и муниципальное управление"

дневной и заочной формы обучения

Красноярск 2002

Одобрено решением методического
совета экономического факультета
Декан экономического факультета
Е.Б.Бухарова _____
« ____ » _____ 2002г.

Программа составлена в
соответствии
с государственными
образовательными
стандартами
высшего профессионального
образования по специальности
061000 «Государственное и
муниципальное управление»

ББК 65.050.(2)зя73

Авторы-составители: В.С.Олейникова, А.Н.Чупров

Муниципальный менеджмент: Учебно-методический комплекс: рабочая программа, задания, контрольные вопросы, вариант теста, список литературы. Красноярск: РИО КрасГУ, 2002. (Экспресс-издание)

Предназначена для студентов специальности «Государственное и муниципальное управление» дневной и заочной формы обучения.

Рабочая программа по курсу «Муниципальный менеджмент» может быть предназначена и для других экономических специальностей и направлений.

© КрасГУ, 2002
© В.С.Олейникова, А.Н.Чупров, 2002

I. ОРГАНИЗАЦИОННО – МЕТОДИЧЕСКИЙ ОТДЕЛ

В современных условиях перехода Российской Федерации на рыночные принципы организации и функционирования общества и государства особое место занимает проблема местного самоуправления. Это обусловлено потребностью в широкой демократизации всех сфер жизни российского общества, децентрализации и перераспределения власти между федерацией, регионами и местными территориальными образованиями. В этой связи появляется потребность в накоплении у студентов теоретических знаний и практических навыков по вопросам местного самоуправления.

Целью изучения данного курса является овладение понятиями местного самоуправления, информацией о системах и моделях организации власти на местах, получение навыков самостоятельной работы с литературой, развитие способности самостоятельного осмысления основных понятий, терминов и критической оценки рассматриваемого материала.

Курс “Муниципальное управление” основывается на знаниях и навыках, приобретенных в процессе изучения следующих дисциплин: “Экономическая теория”, “Государственное регулирование экономики” “Региональная экономика”, “Основы государства и права”, “Финансы”, “Государственное управление” и др.

II. СОДЕРЖАНИЕ КУРСА

ТЕМА 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО МЕНЕДЖМЕНТА

ПРОГРАММА

Муниципальный менеджмент как наука и ее основные задачи. Понятие местного самоуправления. Местное самоуправление как форма народовластия, как одна из основ конституционного строя России. Преимущества организации местной власти на принципах самоуправления. Государственная власть и местное самоуправление. Местное самоуправление и муниципальное управление: их общие черты и отличия. Принципы местного самоуправления. Предметы ведения местного самоуправления. Полномочия местного самоуправления.

ОСНОВНЫЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ПОНЯТИЯ

Муниципальный менеджмент, как научная дисциплина в комплексе экономических знаний, изучает управление муниципальными социально-экономическими системами.

Ее задачи: 1) Анализ уровня и динамики социально-экономического развития муниципальных образований;
2) Прогнозирование развития муниципальных образований;
3) Разработка основных направлений, планов, программ совершенствования и перестройки местного самоуправления.

И термин «муниципальный», и термин «местный» применимы для характеристики объектов и отношений, связанных с местным

самоуправлением. Отличие в их использовании вызвано сложившейся лексической практикой (например, «местный бюджет», но «муниципальная собственность»).

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» вводит понятие «муниципальное образование», которое относится к городским, сельским поселениям внутри региона, объединенным общей территорией, в пределах которой осуществляется муниципальное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

На территории муниципального образования осуществляется государственное управление и местное самоуправление. Данный курс рассматривает в основном местное самоуправление.

В Европейской Хартии о местном самоуправлении под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» определяет местное самоуправление как признаваемую и гарантируемую Конституцией РФ самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через соответствующие органы задач местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных традиций.

Местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти. Местное самоуправление есть связка между государством и обществом. Поэтому нужно определить отличия местного самоуправления от государственной власти:

- 1) Самоуправление в отличие от государственной власти – власть подзаконная, действующая в пределах и на основании законов, принимаемых органами государственной власти.
- 2) Самоуправление возможно лишь тогда, когда строго определена часть общественных дел, которыми оно занимается (предметы его ведения).
- 3) Для реализации полномочий по этим предметам ведения местное самоуправление должно иметь собственные ресурсы в виде самостоятельного бюджета и муниципальной собственности.
- 4) Эта власть требует обязательного наличия представительства населения, т.е. она выборная.

Видно, что местное самоуправление тесно связано с государственной властью.

Формирование предметов ведения идет с двух сторон: со стороны населения – общественные потребности, и со стороны государства – закрепляются законом. Кроме этого государство передает органам местного самоуправления часть своих функций и полномочий по их решению, оставляя за собой только право контроля за их исполнением.

Таким образом, местное самоуправление это власть, но власть отличная от государственной власти, действующая с позволения государства и в рамках, четко обозначенных государством в законе. Самостоятельность органов местного самоуправления не в том, что они не входят в систему органов государственной власти, а в признании за ними собственных властных полномочий, наличия у них собственной материально-финансовой базы и ответственности за ее эффективное использование.

Основными принципами (коренные начала и идеи) местного самоуправления являются:

- 1) Самостоятельность решения населением вопросов местного значения.
- 2) Организационное обособление местного самоуправления в системе государственного управления, взаимодействие с ними в решении общих задач.
- 3) Соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям.
- 4) Ответственность и подконтрольность органов местного самоуправления перед населением.
- 5) Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления.
- 6) Соблюдение прав и свобод человека и гражданина.
- 7) Законность в организации и деятельности местного самоуправления.
- 8) Гласность деятельности местного самоуправления.
- 9) Коллегиальность и единоначалие в деятельности местного самоуправления.
- 10) Государственные гарантии местного самоуправления.

Предметы ведения (вопросы ведения) это области деятельности, на которые распространяется юрисдикция. Предметы ведения местного самоуправления распадаются на вопросы местного значения и отдельные государственные полномочия. Эти полномочия определяются законами, обеспечиваются финансовыми средствами для осуществления и контролируются государством. Сюда относятся полномочия в сфере охраны окружающей среды, социального обеспечения, культуры, отдельные правоохранительные полномочия, право контроля за соблюдением некоторых конкретных норм законотворчества на территории муниципального образования.

Основными предметами ведения местного самоуправления являются:

- 1) Организация местного самоуправления в муниципальном образовании, ее правовое закрепление в уставе муниципального образования.
- 2) Правовое регулирование муниципальных отношений в пределах полномочий местного самоуправления.
- 3) Управление муниципальной собственностью и местными финансами, обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципального образования.
- 4) Организация, содержание и развитие муниципальных служб (предприятий и учреждений), связанных с обеспечением жизнедеятельности населения в

различных сферах местной жизни. Создание условий для удовлетворения потребностей населения в различного рода услугах.

5) Осуществление контроля за соблюдением правовых актов муниципального образования, участие в контроле за соблюдением законодательства на территории муниципального образования.

Полномочия местного самоуправления - это закрепленные за населением, выборными и иными органами местного самоуправления права и обязанности, необходимые для осуществления задач и функций местного самоуправления на территории муниципальных образований. Все полномочия в области местного самоуправления на территории муниципального образования разделены между органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

ЗАДАНИЯ К ТЕМЕ 1

- 1) Проведите сравнительный анализ определений местного самоуправления, данных в Европейской Хартии о местном самоуправлении и Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».
- 2) Выделите общие черты и отличия между местным самоуправлением и государственной властью.
- 3) Проведите сравнительный анализ принципов местного самоуправления, закрепленных в Европейской Хартии о местном самоуправлении, Конституции РФ и 2-3 уставах муниципальных образований.
- 4) Проведите сравнительный анализ целей местного самоуправления, определенных в 2-3 уставах местного самоуправления. Какие из них, на ваш взгляд, наиболее выполнимые и реальные?
- 5) Проведите сравнительный анализ предметов ведения местного самоуправления, закрепленных в федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и 2-3 уставах муниципальных образований.
- 6) Назовите полномочия органов государственной власти РФ и субъектов РФ в области местного самоуправления. Классифицируйте данные полномочия по основаниям, указанным в таблице:

Виды полномочий	Полномочия органов государственной власти РФ	Полномочия органов государственной власти субъектов РФ
-----------------	--	--

Нормативно-регулирующие
Конкретно-регулирующие
Обеспечивающие
Контрольные
Систематически совершаемые
Правомерные действия

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ К ТЕМЕ 1

- 1) В чем сущность местного самоуправления? Чем отличается местное самоуправление от государственного управления? В чем выгоды и преимущества местного самоуправления?
- 2) Для чего необходимо изучение принципов и предметов ведения местного самоуправления? Каким образом они воплощаются в практической деятельности органов местного самоуправления?
- 3) Для чего необходима государственная поддержка местного самоуправления? Каким образом она осуществляется?
- 4) Какие вопросы относятся к вопросам местного значения? Обязательно ли включать в Устав все вопросы местного значения, установленные законодательством РФ и субъектов РФ?

ТЕМА 2 ТЕОРИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПРОГРАММА

Понятие теории местного самоуправления. Теория свободной общины. Причины ее появления, основные принципы, положительные и отрицательные стороны. Общественная (Общественно-хозяйственная) теория местного самоуправления. Причины ее возникновения, основная идея, положительные и отрицательные стороны. Государственная теория местного самоуправления. Ее юридическое и политическое направление. Их основные принципы, сходства и различия.

ОСНОВНЫЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ПОНЯТИЯ

Теория местного самоуправления – научное изложение принципов местного самоуправления. Все теории о местном самоуправлении хотели привлечь внимание к двум его аспектам:

- значение местного самоуправления в жизни общества
- роль местных органов власти в государстве.

Теория свободной общины (Европейский опыт)

В начале 19 века общинными делами, общинным имуществом заведовали казенные, государственные чиновники. Эта система привела общинное хозяйство к упадку. Поэтому требовалось научно обосновать необходимость ограничения вмешательства бюрократического центра в общинную систему ведения хозяйства. Эту задачу и была призвана решить теория свободной общины, основные начала которой немецкие ученые заимствовали из французского и бельгийского права.

Данная теория в качестве основной идеи использовала то, что община является предшественницей государства, а значит, оно должно уважать свободу общинного управления. По этой теории община имеет право на самостоятельность по своей природе. Причем государство не создает общину, а лишь признает ее.

Теория свободной общины выдвигала следующие основополагающие принципы:

- 1) Избираемость органов местного самоуправления членами общины
- 2) Положение о разделении дел, которыми ведает община, на собственные дела и деле, порученные ей государством
- 3) Местное самоуправление – это управление собственными делами общин, отличными по своей природе от дел государственных.
- 4) Органы местного самоуправления – органы общин, а не государства.
- 5) Государственные органы не в праве вмешиваться в собственную компетенцию общин. Они должны лишь следить за тем, чтобы община не выходила из пределов своей компетенции.

Положительные стороны теории:

- 1) Быстрое и эффективное решение местных проблем;
- 2) Местное самоуправление должно основываться на глубоком изучении исторического опыта как такового в данной местности;
- 3) Наряду с тремя ветвями власти (исполнительной, законодательной и судебной), к примеру, в бельгийской конституции 1831 года признавалась четвертая власть – местная (муниципальная).

Отрицательные стороны теории:

- 1) Противопоставление отдельных интересов территории и государства;
- 2) Неприкосновенность прав общин и их независимость от государства (территория государства должна состоять из территорий независимых друг от друга самоуправляющихся территорий).

Общественная (общественно-хозяйственная) теория местного самоуправления

Данная теория на первый план выдвинула негосударственную, преимущественно хозяйственную природу деятельности органов местного самоуправления. Таким образом, она тоже противопоставляет государство и общину, но не во всем, а только в хозяйственных делах. Поэтому всем должно управлять государство, а самоуправление заведовать делами местного хозяйства.

Положительной стороной теории является то, что она по сравнению с теорией свободной общины она менее противопоставляет общину и государство.

С другой стороны данная теория смешивала самоуправляющиеся территориальные единицы и частнопроводные объединения (промышленные компании, благотворительные общества). Кроме того есть вопросы, решение которых осуществлялось органами местного самоуправления, но которые не могут считаться чисто общественными и противопоставляться государству (дорожное благоустройство, местные налоги, заведение образованием, культурой, здравоохранением и т.п.).

Государственная теория местного самоуправления

Ранее рассмотренные теории не смогли установить правильного соотношения между центральными и местными органами власти. Эта проблема не решена и сейчас. В конце 19 века считалось, что центральное управление должно осуществлять контроль деятельности местных органов власти. Целями этого контроля должно быть обеспечение законности их

деятельности и достижение некоторого единообразия для успешности их функционирования. Но контроль не должен подавлять предприимчивость, инициативу, ответственность. Немецкие ученые Рудольф Гнейст и Лоренс Штейн стали основателями государственной теории местного самоуправления.

Согласно этой теории самоуправление – это она из форм организации местного государственного управления. Все полномочия в области местного самоуправления даны государством, имеют источником государственную власть. Однако в отличие от центрального государственного управления местное самоуправление осуществляется не чиновниками, назначаемыми правительством страны, а избранными местными жителями, заинтересованными в результатах местного управления. По этой теории нельзя утверждать, что местные вопросы, самостоятельно решаемые органами местного самоуправления, имеют иную природу, нежели государственные вопросы. Передача некоторых задач государственного управления в ведение местных органов власти с точки зрения государственной теории обусловлена тем, чтобы обеспечить более эффективное решение данных вопросов на местном уровне.

Основатели государственной теории местного самоуправления разошлись во мнениях о специфике местного самоуправления и Лоренс Штейн стал автором юридического направления данной теории, а Рудольф Гнейст – политического.

Юридическое направление государственной теории местного самоуправления

Заключалось в том, что самоуправляющиеся территориальные коллективы являются особыми субъектами права, особыми юридическими лицами, вступающими с государством в юридические отношения. А между государством и его органами немислимы юридические отношения. Именно это качество, по мнению Штейна отличает органы местного самоуправления от государственных, не имея каких-либо иных, отличных от государственных, собственных интересов. Он считал, что никакое ведомство не вправе распоряжаться в признанном за самоуправлением круге действий.

Определяя политическое направление государственной теории местного самоуправления, Гнейст выделял как специфику органов местного самоуправления – их самостоятельность. Он считал, что одна выборность еще не гарантирует реальности местного самоуправления, его самостоятельности, так как для любого чиновника служба является источником существования. Они в интересах своего экономического положения будут служить чуждым обществу интересам. Поэтому Гнейст связывал местное самоуправление с системой почетных и безвозмездных должностей. А раз они безвозмездны, то их должны занимать состоятельные люди. Так как органы местного самоуправления выполняют государственные задачи, то и замещение этих должностей должно совершаться центральным правительством.

Идеи Гнейста не прижились, но всегда имели сторонников. Противники его теории среди основных недостатков выделяли:

1)Что кроме материальных выгод должностные лица получают другие личные выгоды, связанные с властью и могут их использовать в корыстных целях.

2)Если все управленцы будут состоятельными, то задачи государственного управления будут определяться интересами одного класса.

ЗАДАНИЯ К ТЕМЕ 2

1)Раскройте содержание основных теорий о природе и сущности местного самоуправления. Заполните сравнительную таблицу

Название теории	Время появления	Представители	Основные достоинства	Основные недостатки
Теория свободной общины				
Общественно-хозяйственная теория				
Юридическое направление государственной теории				
Политическое направление государственной теории				

2)Проведите сравнительный анализ основных принципов теорий местного самоуправления. Заполните сравнительную таблицу:

Название теории	Основные принципы
Теория свободной общины	
Общественно-хозяйственная теория	
Юридическое направление государственной теории	
Политическое направление государственной теории	

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ К ТЕМЕ 2

1)Какие теории о природе и сущности местного самоуправления вы знаете? Когда и почему появлялись эти теории?

2)В чем сходства и отличия между теорией свободной общины и общественно-хозяйственной теорией местного самоуправления.

3)В чем сходства и отличия между юридическим и политическим направлениями государственной теории местного самоуправления.

ТЕМА 3 МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПРОГРАММА

Муниципальные системы зарубежных стран. Англосаксонский тип местного самоуправления (Великобритания, США и др.). Его характерные черты. Виды муниципального управления городов (система «мэр – совет», система «совет – менеджер», комиссиянная система) и их особенности. Континентальная система местного самоуправления (Франция и др.). Ее особенности и характерные черты. Функции мэра в этой системе. Смешанная

(Германия и др.) система местного самоуправления. Ее основные принципы. Типы местного самоуправления в федеральных землях Германии (магистратный тип, северо-германский совет, южно-германский совет, бургамистерский тип) и их особенности.

ОСНОВНЫЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ПОНЯТИЯ

Англосаксонский тип местного управления

Странами – представителями данной системы являются Великобритания, США, Канада, Австралия, Новая Зеландия и другие. Характерными чертами местного управления данного типа являются:

- 1) Отсутствие на местах полномочных представителей правительства, опекающих местные выборные органы. Правительство только контролирует деятельность местных органов власти и влияет на осуществление программ местных общин используя финансовые рычаги (субвенции, дотации).
- 2) Муниципальные органы могут совершать действия, которые предписаны (разрешены) законом. Иначе может быть признано превышение полномочий (суд может признать их не имеющими силы).

Данный тип местного самоуправления характеризуется наличием разных видов муниципального управления городов.

Система «мэр – совет»

Речь может идти о «сильном» мэре и «слабом» мэре. На объем власти мэра влияет процедура его избрания (либо жителями, либо муниципальным советом), срок полномочий (4 года или 2 года), право мэра налагать вето на решения совета и другие.

Система «сильный совет – слабый мэр»

Выборным органом является совет. Но он является не только законодательным, но и управленческим органом местного управления. Мэр избирается из числа совета и выполняет лишь оперативно-исполнительные функции.

Система «сильный мэр – слабый совет»

Мэр избирается населением, Он является политическим и административным лидером муниципалитета, ответственным за общий политический курс и разработку программ городского развития. Эта модель ограничивает полномочия выборного совета в пользу назначенных мэром специалистов (администрации). Мэр имеет право налагать вето на решения совета.

Система «совет - менеджер»

Смысл системы – построить управление городом по принципам корпорации. Мэр и муниципальный совет нанимают профессионального чиновника – менеджера (городского управляющего), который руководит городской администрацией и управляет городом как частным предприятием. Муниципальный совет и мэр являются политическими органами, определяющими общую политическую линию. Управляющий во многом выполняет функции «сильного» мэра, но освобожден от политической функций.

Комиссионная система местного управления

Это редкая форма управления небольших городов. Городское управление осуществляется комиссией, состоящей обычно из 3 – 5 членов, избираемых всеобщим голосованием. Члены комиссии одновременно выполняют функции совета и глав основных подразделений аппарата муниципального управления.

Континентальная (Французская) модель местного управления

Характерными чертами данной системы являются:

- 1) Наличие на местном уровне специального уполномоченного правительства, контролирующего деятельность местного самоуправления;
- 2) Муниципальным органам разрешены все действия, которые прямо не запрещены законом и не относятся к компетенции других органов.

В основе данной модели лежат сразу две идеологемы: «свобода от государства» и «свобода в государстве». Поэтому французский мэр попеременно действует в двух отграниченных друг от друга режимах (по возможности не должны пересекаться) – в качестве главы местной администрации и в качестве агента государственной власти.

Коммунальные компетенции мэра характеризуют полномочия, в которых он независим от коммуны (безопасность и правопорядок), полномочия, связанные с управлением системой муниципальных услуг (кадровые вопросы) и полномочия, связанные с исполнением конкретных решений совета.

Государственные компетенции мэра - это любые делегированные полномочия в рамках иерархического подчинения мэра комиссару республики и правительству.

Таким образом, мэр в этой системе – смычка между государством и местным самоуправлением. Причем он должен не соединять свои государственные и локальные функции, а тщательно разграничивать их.

Смешанная (Германская) модель местного управления

Если основной принцип местного государственного управления во Франции это «опека». То в Германии это «надзор». В этой модели наблюдается тоже соприкосновение государственных органов на уровне муниципального управления. Местное самоуправление признается здесь как «свобода в государстве» (но не от государства).

Самоуправление в Германии это когда государственные задачи решаются на местах юридическими лицами публичного права. Государство делегирует часть своих функций органам самоуправления.

Статус общин в Германии характеризуется следующими положениями:

- 1) Община выполняет на своей территории под свою ответственность все административные функции за исключением тех, которые поручены другим структурам управления;
- 2) Община регулирует сферу своей деятельности посредством устава, который не может противоречить закону;
- 3) Община имеет право самостоятельно решать задачи на местном уровне под свою ответственность, но в соответствии с законом.

В Германии по разному решаются вопросы организации местного самоуправления в федеральных землях. Выделяют четыре типа местного самоуправления.

Магистратный тип

Помимо городского собрания (большого совета) действует еще и магистрат (малый совет).

Население избирает большой совет. Большой совет выбирает из своего числа председателя, который наделен церимониальными функциями, и магистрат (малый совет).

Магистрат избирает бургамистра из числа большого совета, который является главой администрации. Вся власть в руках магистрата. Все члены магистрата работают на профессиональной основе (получают жалование). Остальные члены большого совета работают на непрофессиональной основе (получают компенсацию за недополученный доход).

Северо-германский совет

Городской совет является представительным органом местного самоуправления и избирается населением. Он несет основную ответственность за выполнение коммунальных задач. Городской совет избирает из своего числа бургамистра (председателя совета) на непрофессиональной основе. Его основной функцией является координация заседаний совета. Городской совет из своего числа избирает исполнительный комитет, который выполняет функции «городского правительства» и «директора города». Вся текущая исполнительная власть в руках «директора города», который и представляет город вовне.

Южно-германский совет

Главный муниципальный орган – совет (представительное собрание). Он избирается населением и принимает принципиальные решения, решает кадровые вопросы, вопросы планирования, выполняет контрольные функции.

Население кроме совета избирает бургамистра. Он является председателем совета, обладает независимыми от совета полномочиями (особенно в области управления) и имеет право вето на решения совета. Бургамистр является и главой исполнительной власти, представляет город вовне, обладает исключительным правом в сфере исполнения делегированных государственных задач.

Бургамистерский тип

Этот тип похож на предыдущий, но бургамистр избирается не населением, а советом. В основном он выполняет свои полномочия на профессиональной основе.

ЗАДАНИЯ К ТЕМЕ 3

1) Назовите государства, относящиеся к англосаксонскому, континентальному и смешанному типам местного самоуправления. Заполните сравнительную таблицу:

Признаки для	Англосаксонская	Континентальная	Смешанный
--------------	-----------------	-----------------	-----------

Сравнения	система	модель	тип
-----------	---------	--------	-----

Нормативные основы

Территориальные единицы

Виды органов местного самоуправления

Порядок формирования исполнительных органов

Основы компетенции представительных органов

Основы компетенции исполнительных органов

2) Проанализируйте преимущества и недостатки англосаксонской и континентальной моделей местного самоуправления. Какая из названных моделей и почему, на ваш взгляд, более подходит для России?

3) Проанализируйте особенности различных типов местного самоуправления Германии. Заполните сравнительную таблицу, в которой отразите название органа, принцип его образования и его основные функции.

Магистратный	Северо-германский	Южно-германский	Бургамистерский
--------------	-------------------	-----------------	-----------------

Тип	совет	совет	тип
-----	-------	-------	-----

Большой совет

Малый совет

Глава исполнительной власти

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ К ТЕМЕ 3

1) Охарактеризуйте основные модели местного самоуправления зарубежных стран. Какую из них вы бы порекомендовали для муниципального образования, в котором вы живете?

2) Охарактеризуйте достоинства и недостатки различных типов муниципального управления городов в англосаксонском типе местного самоуправления.

3) Между какими типами местного самоуправления Германии есть общие черты?

ТЕМА 4 ИСТОРИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ ПРОГРАММА

Управление на местах до отмены крепостного права в России. Земская реформа 1864 года. Городовое положение 1870 года. Их особенности. Городовое положение 1870 года в городе Красноярске. Положение о земских учреждениях 1890 года. Городовое положение 1892 года. Причины их появления. Городовое положение 1892 года в городе Красноярске. Организация местной власти в советский период. Особенности развития местного самоуправления на современном этапе.

ОСНОВНЫЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ПОНЯТИЯ

К XIX веку в России существовала определенная форма государственного управления на местах. Соотношение самоуправления и государства не имело устойчивого характера. Государственные деятели слабо представляли себе,

что цели общего государственного управления достигаются тогда, когда государство признает за местными учреждениями, предприятиями, общинами значение не механического административного подразделения, а значение живого организма.

При Александре II были проведены земская (1864 год) и городская (1870 год) реформы. Цель этих реформ – осуществить децентрализацию местного управления и развить местное самоуправление в России.

По положению 1864 года к решению местных вопросов привлекался широкий круг жителей. При выборах определяющим оказывался имущественный ценз. Дворяне должны были иметь не менее 200 десятин земли или недвижимого имущества до 15 тысяч рублей. К выборам допускались домовладельцы, фабриканты, заводчики и прочие с годовым доходом 6 тысяч рублей. Считалось, что нужно вовлекать в управление не всех граждан, а преимущественно тех из них, которые в состоянии выполнять возложенные на них обществом обязанности. Положение 1864 года делило избирателей на три курии:

- 1) землевладельцев
- 2) собственников недвижимого имущества
- 3) крестьян.

Местные дела выделялись из государственных. Ими считались:

- заведование имуществами, капиталами и денежными сборами земства,
- устройство и содержание принадлежащих земству зданий, сооружений, путей сообщения,
- меры обеспечения народа продовольствием,
- заведование земскими благотворительными учреждениями, прекращение нищенства, попечение о построении церквей,
- попечение о развитии местной торговли и промышленности,
- участие в попечении о народном образовании, здравоохранении,
- воинские потребности, участие в делах почтовой повинности,
- местные сборы для удовлетворения земских потребностей,
- содержание статистических комитетов.

Появление земств было не повсеместным. Оно осуществлялось только в 34 (европейская часть) из 51 губерниях. Появление земств никак не стеснило прежней администрации. Положение 1864 года не вводило земства в систему государственной власти, а ставило подле нее. Земство располагало скудными средствами.

Реформа городского управления 1870 года создала городскую думу и городскую управу. Распорядительные функции представлялись городской думе. Управа сделалась исполнительным органом в рамках, отведенных ей думой. Дума избирала управу из своего числа, издавала инструкцию распределения занятий и порядка действия управы. Постановлением думы члены управы могли быть отстранены от должности и даже преданы суду. Городской голова тоже избирался думой, но утверждался губернатором. Он был и руководителем управы, и председателем думы.

Следующая реформа местного самоуправления была при Александре III. Были переосмотрены положение о земских учреждениях (1890 год) и Городовое положение (1892 год). Эта реформа была связана с появлением и признанием государственной теории местного самоуправления.

В результате реформы было увеличено значение сословного начала при участии в выборах. Выборные лица, занимающие должности в коллегиальных органах земского и городского самоуправления считались состоявшими на государственной службе. Они имели право на чинопроизводство, получение орденов и ношение мундира. Компетенция местных органов власти практически не изменилась. Реформа усилила контроль над органами самоуправления со стороны правительственных чиновников. Теперь они не только контролировали законность их действий, но и их целесообразность. Губернатор утверждал в должности членов управ. Председатели и члены земских управ, городские головы и члены городских управ могли подвергаться дисциплинарным взысканиям, налагаемым постановлением губернского по земским и городским делам присутствия.

Следующая реформа местного управления России связана с революцией 1917 года. Были ликвидированы «старые» органы местного самоуправления. Ликвидация проводилась на основе циркуляра наркомата внутренних дел от 6 февраля 1918 года. Подлежали роспуску городские и земские органы самоуправления, выступающие против Советской власти, а остальные вливались в аппарат местных Советов, «дабы не было двух одинаковых органов, ведающих одной и той же работой». В основу организации власти на местах был положен принцип единства советов, как органов государственной власти. Вся власть в стране в центре и на местах, говорилось в первой Советской Конституции 1918 года, принадлежит советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Всю систему Советов возглавлял Всероссийский съезд Советов. Органами власти на местах являлись областные, губернские, окружные, уездные, волостные съезды Советов.

В 1937 году в Конституции РСФСР названия Советов преобразуются. Они стали называться Советами депутатов трудящихся. Затем конституция РСФСР 1978 года вводит понятие Советы народных депутатов, которые действовали до октября 1993 года, когда Указом Президента РФ они были упразднены. Срок полномочий местных Советов менялся от двух лет в 1937 году до пяти лет с 1989 года. Депутаты местных Советов осуществляли свои полномочия не порывая с производственной или служебной деятельностью.

Высшим организационным принципом построения и функционирования системы Советов был принцип демократического централизма. Он предполагал двойное подчинение исполнительных комитетов местных Советов. Они были подотчетны местным Советам, которые их формировали и соответствующим органам аппарата вышестоящих советов.

Новый этап становления местного самоуправления, начавшийся в 1990 году, был обусловлен рядом причин:

- 1) Сильная ведомственная централизация привела экономику и социальную сферу страны к серьезным осложнениям и деформациям.
- 2) Партийные органы, взяв на себя управление страной, не обеспечили управляемость.
- 3) Законы о местных Советах представляли собой совокупность декларативных прав и обязанностей, не подкрепленных материально-финансовыми ресурсами.
- 4) Советы и их исполнительные комитеты оказались под двойным прессом: с одной стороны, министерств и ведомств, с другой – партийных органов.
- 5) Местная промышленность оказалась полностью в тисках центральных ведомств и развивалась медленными темпами.
- 6) Государственные органы оказались оторванными от общества.

В 1991 году был принят Закон « Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Он определил стратегию местного самоуправления, установил в определенной мере соотношение между центральными и местными органами власти, внес новые элементы в формирование финансовой базы, создал предпосылки для становления и развития коммунального хозяйства. В законе обеспечивалось сбалансированное соотношение прав и обязанностей органов местного самоуправления с их материально-финансовой базой.

9 октября 1993 года был издан Указ Президента РФ « О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ», затем 26 октября этого же года вышел Указ Президента РФ «О реформе местного самоуправления в РФ», которым было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в РФ на период поэтапной конституционной реформы.

Принятая в декабре 1993 года на референдуме Конституция РФ дополнила нормативную базу о местном самоуправлении. В этот же период наблюдалась тенденция разработки «Положений» о местном самоуправлении в краях, областях.

После принятия в 1995 году Закона РФ « Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», на смену периоду «Положений», которые имели временный характер, приходит время вступления в силу законов субъектов РФ, обеспечивающих определенную устойчивость института местного самоуправления, вселяющих уверенность в его жизнеспособность.

ЗАДАНИЕ К ТЕМЕ 4

Назовите основные предпосылки реформ 1XX века в России. Заполните сравнительную таблицу:

	Земское Самоуп- равление 1864-1889гг	Городское Самоуп- равление 1870-1892гг	Земское Самоуп- равление 1890-1917гг	Городское Самоуп- равление 1892-1917гг	Местные органы власти 1918-1989гг	Местное Самоуп- равление 1990-1995гг
Нормативные основы						
Территориальные единицы						

Виды органов

Порядок формирования представительных органов

Порядок формирования исполнительных органов

Взаимоотношения с органами государственной власти

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ К ТЕМЕ 4

- 1) Какие органы земского самоуправления создавались в уездах и губерниях России в 1XX веке, какими органами осуществлялось городское самоуправление?
- 2) Как избирались земские и городские органы? Как строились взаимоотношения земских и городских органов власти с государственной властью до 1890 года?
- 3) Какими местными делами заведовали земские и городские органы самоуправления?
- 4) Какие изменения в положение о земских учреждениях внесла реформа 1890 года?
- 5) В чем сущность системы местного управления, существовавшей в нашем государстве с 1918 по 1990 годы? Можно ли считать местные Советы народных депутатов органами самоуправления народа?
- 6) Каковы были особенности организации и деятельности местных Советов на разных этапах существования Советского союза?
- 7) Назовите основные причины реформирования местных органов власти с 1990 года. Дайте характеристику Закону СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР».

ТЕМА 5 ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПРОГРАММА

Понятие правовой основы местного самоуправления. Внутренняя структура системы нормативно-правовых актов местного самоуправления. Международно-правовые акты о местном самоуправлении. Общая характеристика Европейской Хартии о местном самоуправлении. Законодательство РФ о местном самоуправлении. Конституция РФ – о местном самоуправлении. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Законодательство субъектов РФ о местном самоуправлении. Содержание и значение уставов муниципальных образований в местном самоуправлении.

ОСНОВНЫЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ПОНЯТИЯ

Эффективное функционирование системы местного самоуправления во многом определяется уровнем развития его правовой основы. Правовая основа местного самоуправления представляет собой взаимосвязанную систему нормативных правовых актов и правовых норм, регулирующих вопросы организации и деятельности местного самоуправления и его предназначения, как института, в общей системе управления.

Нормативные правовые акты подразделяются по юридической силе на законы и подзаконные акты. Законы обладают высшей юридической силой. Подзаконные акты не должны вступать в противоречие с законами. Законы

издаются Федеральным собранием РФ, Законодательными органами субъектов РФ.

Нормативно-правовые акты подразделяются на специальные, полностью посвященные регулированию всех или отдельных отношений в системе местного самоуправления, и содержащие отдельные нормы, касающиеся местного самоуправления.

Кроме этого нормативно-правовые акты и правовые нормы подразделены на группы (уровни):

Международно-правовые акты о местном самоуправлении

Правовым фундаментом для муниципального законодательства стран - членов Совета Европы, к которым относится и Российская Федерация, является Европейская Хартия о местном самоуправлении (принята Советом Европы 15 октября 1985 года). Российская Федерация подписала Европейскую Хартию 27 декабря 1996 года.

Европейская Хартия отмечает необходимость признания принципа местного самоуправления в законодательстве страны, и по возможности, в конституции страны. В ней раскрывается понятие местного самоуправления, закреплена свобода действий органов местного самоуправления в пределах своей компетенции, полнота и исключительность полномочий местного самоуправления, самостоятельность определения своей внутренней административной структуры. Хартия говорит о том, что статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление полномочий, административный контроль должен быть предназначен только для обеспечения законности и конституционных принципов. За местным самоуправлением закрепляется право на обладание достаточными и соразмерными полномочиям собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться. Часть средств должна поступать за счет местных налогов и сборов. Местные органы самоуправления имеют право сотрудничать с другими местными органами самоуправления, с подобными органами других государств. Местному самоуправлению гарантируется судебная защита.

Законодательство РФ о местном самоуправлении

К нормативно-правовым актам этого уровня относятся Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и другие федеральные законы, затрагивающие вопросы местного самоуправления. Указы Президента РФ, постановления палат Федерального Собрания РФ, постановления Правительства РФ, постановления Конституционного Суда РФ также регулируют отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления.

Конституция РФ признает и гарантирует местное самоуправление. Согласно Конституции органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и являются самостоятельными в пределах своих полномочий. Общие принципы организации местного самоуправления в соответствии со ст. 72 отнесены к совместному ведению Российской

Федерации и ее субъектов. В конституции закреплены права населения на самостоятельное решение вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, на осуществление местного самоуправления через формы прямого волеизъявления либо через выборные и другие органы местного самоуправления. В Конституции отмечена обязательность учета исторических и иных местных традиций при осуществлении местного самоуправления. Изменение границ территории муниципального образования возможно тоже только с учетом мнения населения. По Конституции органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка и решают иные вопросы местного значения. Органам местного самоуправления могут передаваться отдельные государственные полномочия с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» раскрыты основные понятия, термины местного самоуправления, закреплены права граждан на осуществление местного самоуправления. Закон разграничивает полномочия органов государственной власти РФ и ее субъектов в области местного самоуправления, выделяет предметы ведения местного самоуправления. Закон закрепляет территориальные, организационные и финансово-экономические основы местного самоуправления. В Законе определены формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления и гарантии местного самоуправления.

Законодательство субъектов РФ о местном самоуправлении

В целом, к предметам законодательства субъектов Федерации относятся: организация и деятельность местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством; порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований, установление и изменение их границ и наименований; порядок регистрации муниципальных образований; порядок проведения муниципальных выборов; проведение местных референдумов; осуществление права местного самоуправления на законодательную инициативу в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Федерации; порядок передачи объектов собственности субъектов Федерации в муниципальную собственность; межбюджетные отношения между бюджетом субъекта Федерации и бюджетами муниципальных образований; установление нормативов минимальной бюджетной обеспеченности; установление минимальных государственных (субъекта Федерации) социальных стандартов; обеспечение сбалансированности минимальных местных бюджетов; наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; муниципальная служба (в соответствии с федеральным законодательством); административные правонарушения по вопросам, связанным с

осуществлением местного самоуправления; плата за использование природных ресурсов на территории муниципального образования.

Муниципальное нормотворчество

Органы и должностные лица местного самоуправления по вопросам своего ведения принимают (издают) правовые акты. Особая роль в местном нормотворчестве принадлежит уставам муниципальных образований. Разработка устава проводится муниципальным образованием самостоятельно и принимается либо представительным органом местного самоуправления, либо населением непосредственно.

Согласно Федеральному закону в уставе муниципального образования отражаются следующие положения:

- наименование, границы и состав территории муниципального образования, наличие собственной символики (герба, эмблемы и пр.);
- вопросы местного значения, относящиеся к ведению муниципального образования;
- формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения;
- структура и порядок формирования органов местного самоуправления, полномочия выборных и других органов самоуправления и должностных лиц, срок их полномочия;
- виды, порядок принятия и вступления в силу нормативных правовых актов органов местного самоуправления;
- основания и виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- условия и порядок организации муниципальной службы; экономическая и финансовая основа осуществления местного самоуправления, общий порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью;
- вопросы организации местного самоуправления, обусловленные компактным проживанием на территории муниципального образования национальных групп и общностей, коренных (аборигенных) народов, казачества с учетом исторических и иных местных традиций.

Устав муниципального образования подлежит государственной регистрации в порядке, установленном законом субъекта Федерации. Основанием для отказа в регистрации может быть только содержание в уставе положений, противоречащих законодательству Российской Федерации и субъектов Федерации.

ЗАДАНИЯ К ТЕМЕ 5

- 1)Изучите Европейскую Хартию о местном самоуправлении. Разберите и проранжируйте обязательные пункты ст. 12 Хартии.
- 2)Проведите анализ, какие из обязательных пунктов ст. 12 Европейской Хартии о местном самоуправлении закреплены в Конституции РФ и Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления РФ»?

3)Сравните Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления РФ» с законом о местном самоуправлении субъекта РФ, и уставом муниципального образования в котором вы живете. В чем они схожи, чем отличаются друг от друга?

4)Проведите сравнительный анализ 2-3 уставов муниципальных образований. В чем они схожи, чем отличаются друг от друга?

5)Городской Совет после принятия Устава города на местном референдуме обратился в областной совет для регистрации. Областной Совет отказал, сославшись на то, что этим должно заниматься Управление юстиции. Каков порядок вступления в силу и регистрации Устава муниципального образования? Какие шаги может предпринять городской Совет?

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ К ТЕМЕ 5

- 1)Что составляет правовую основу местного самоуправления?
- 2)Какую структуру нормативно-правовых актов местного самоуправления вы знаете?
- 3)Перечислите важнейшие документы федерального значения, регламентирующие деятельность местного самоуправления.
- 4)Какие существуют правовые акты субъектов Федерации по вопросам местного значения?
- 5)Назовите основные положения устава муниципального образования.

ТЕМА 6 ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ПРОГРАММА

Понятие территориальных основ местного самоуправления. Порядок образования, изменения и упразднение муниципальных территорий. Административно-территориальное деление России - основа границ территорий муниципальных образований. История административно-территориального устройства России.

Понятие уровня местного самоуправления. Особенности создания муниципального образования в пределах другого муниципального образования.

Факторы, определяющие особенности муниципального образования. Принципы определения оптимальной территории муниципального образования.

Критерии систематизации муниципальных образований. Основные типы муниципальных образований России.

ОСНОВНЫЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ПОНЯТИЯ

Территориальная основа местного самоуправления представляет собой совокупность норм, регулирующих территориальное устройство муниципального образования, определяющих его границы, порядок их установления и изменения.

Осуществление власти в обществе и в государстве связано с территориальным устройством. При этом каждый уровень власти реализует свои властные функции в границах определенной территории.

Подразделение территории государства на отдельные территориальные образования осуществляется для обеспечения наиболее эффективного управления в обществе. Местное самоуправление есть одна из форм осуществления власти на местах, в пределах территорий, отведенных для этих целей государством.

Местное самоуправление осуществляется на всей территории РФ в городских и сельских поселениях.

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» при изменении границ муниципального образования органы власти субъектов РФ устанавливают законом гарантии учета мнения населения муниципального образования, осуществляющего на своей территории местное самоуправление.

Все объекты муниципальных образований – города, городские районы, сельские населенные пункты, сельские районы возникали, развивались и упразднялись, переходили в разряд других, более высоких форм организации хозяйства, в разные исторические периоды с учетом их экономического роста, роста численности населения, изменения их экономических и управленческих функций. Но все эти изменения происходили в рамках административно-территориального устройства России на определенном историческом этапе.

Организация местного самоуправления в России сейчас многоуровневая. Двухуровневая система: район – крупный населенный пункт. Трехуровневая система: район – сельсовет (сельский округ) – небольшое поселение.

Понятие «уровень местного самоуправления» можно определить как совокупность муниципальных образований, расположенных в границах субъекта Российской Федерации или иного (объемлющего) муниципального образования, характеризующихся одинаковым кругом вопросов местного значения и переданных государственных полномочий, отнесенных законами к ведению всех входящих в эту совокупность муниципальных образований.

В Федеральном законе (пункт 3 статьи 6) говорится, что если в границах территории муниципального образования (за исключением города) имеются другие муниципальные образования, предметы ведения муниципальных образований, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов разграничиваются законом субъекта РФ, а в отношении внутригородских муниципальных образований – уставом города. Муниципальным образованиям должна обеспечиваться экономическая и финансовая самостоятельность в соответствии с разграничением предметов ведения между муниципальными образованиями. Подчиненность одного муниципального образования другому не допускается.

Многоуровневую систему местного самоуправления не следует путать с административно-территориальным делением муниципального образования и существованием территориальных подразделений органов местного самоуправления. В первом случае в состав муниципального образования входят иные муниципальные образования, обладающие собственными представительными органами, местным бюджетом, муниципальной

собственностью и, самое главное, собственной компетенцией, в которую органы местного самоуправления объемлющего муниципального образования вмешиваться не вправе. При многоуровневой организации местного самоуправления речь идет не о выше- и нижестоящих, а о самостоятельных органах, обладающих собственной компетенцией. Во втором случае речь идет о формировании структурных подразделений органов местного самоуправления. Органы управления этих подразделений не избираются населением (назначаются) и соответственно подчинены не населению, а вышестоящему органу (должностному лицу) местного самоуправления.

Вопрос о территории муниципальных образований был одним из наиболее сложных вопросов при определении института местного самоуправления РФ. Определение оптимальной территории муниципальных образований все еще идет сегодня в России. В большинстве субъектов РФ образованы первичные территории муниципальных образований, но сегодня трудно признать, что эти территории всегда оптимальны для данного региона.

Территория муниципального образования должна определяться на основе глубокого изучения интересов населения, проживающего на ней. Прежде, чем определять территорию, необходимо четко представлять цели существования органов власти на ней и перспективы развития территории. Соотнесение целей деятельности муниципального образования и возможностей территории позволяет определить оптимальность выбранной территории. Возможности территории определяют следующие факторы: территория и природные условия; наличие у населения совместных интересов в хозяйственной деятельности (совместное использование природных ресурсов, однотипность производства); форма расселения населения на данной территории и его социальные характеристики; учет инфраструктурного единства территории.

Наличие интересов совместного проживания и хозяйствования – основной фактор, определяющий единство территориального управления. На муниципальном уровне можно выделить следующие интересы совместного проживания: совместное использование ресурсов для производственной и любой хозяйственной деятельности; совместное пользование социальной инфраструктурой; регулирование общественной жизни муниципального образования (общественный порядок, национальные отношения и др.).

При определении территории очень важно учитывать, что наиболее эффективно происходит исполнение полномочий на минимально возможном уровне власти, где может быть достигнута относительная замкнутость цикла.

Все муниципальные образования можно разделить на три группы:

1) Поселенческие муниципальные образования (города, поселки, сельские населенные пункты). К этой группе тяготеют те муниципальные образования, в которых имеется собственная инфраструктура, обеспечивающая завершенность производственных циклов, и имеющих собственную базу социального обеспечения населения необходимыми услугами.

2) Территориально-поселенческие муниципальные образования (сельские районы, сельские округа и др.). Их основной характеристикой является то, что они состоят из нескольких поселений, объединенных общим хозяйственным интересом, общей инфраструктурой производственной деятельности и муниципального хозяйства.

3) Территориальные муниципальные образования. Этот вид муниципальных образований свойственен для районов Крайнего Севера, где специфика основного вида хозяйственной деятельности исключает поселения ввиду кочевого образа жизни. Эта схема применима и для муниципальных образований сельской местности с хуторским способом ведения хозяйства.

Поселенческие муниципальные образования можно разделить на много- и монофункциональные. К многофункциональным муниципальным образованиям относятся муниципалитеты, которые имеют разветвленную сеть хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в нескольких отраслях производства. Они являются налоговыми, бюджетными, банковскими, государственно-административными, информационными и научно-образовательными центрами (не в отдельности, а в совокупности). Данные муниципальные образования характеризуются концентрацией т.н. гуманитарного капитала: государственных служащих (контингент административной власти); финансистов и крупных предпринимателей (контингент финансово-промышленной власти); журналистов и прочих сотрудников СМИ (контингент информационной власти); научно-преподавательских кадров (контингент интеллектуально-инструментальной власти).

К монофункциональным образованиям относятся 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 две 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 были возложены на администрацию предприятия. В этом случае полномочий по организации городской жизни местная власть не имела;

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.

Все сказанное о типах муниципальных образований позволяет сделать выводы:

1) Тип муниципального образования определяется исторически сложившимся хозяйственным укладом, в то же время формирование того или иного типа муниципального образования – предмет деятельности органов власти;

2) Принадлежность муниципального образования к одной из типологических групп позволяет определить особенности управления в муниципальном образовании с точки зрения как внутренней организации, так и форм организации деятельности власти.

ЗАДАНИЯ К ТЕМЕ 6

1) Дайте понятие муниципального образования и его основные признаки. Назовите виды муниципальных образований и особенности, отличающие их друг от друга.

2) Рассмотрите структуру интересов совместного проживания на территории двух знакомых вам муниципальных образований: сельского и городского. Выделите особенности, связанные с типами муниципальных образований.

3) Определите по основным типологическим признакам, к какому типу муниципальных образований относится ваш муниципалитет.

4) В одной из областей РФ было принято решение о внесении в Устав области положения о том, что в сельских районах области и в городах областного значения образуются территориальные органы государственной власти.

Глава администрации одного из городов областного значения не согласился с таким решением, утверждая, что нарушаются права жителей города на самоуправление. Проанализируйте сложившуюся ситуацию. Каков порядок формирования муниципальных образований, если в границах одного муниципального образования имеется другое муниципальное образование? Кто определяет этот порядок? Может ли население влиять на этот процесс?

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ К ТЕМЕ 6

1) Что понимается под территориальными основами местного самоуправления? В каких административно-территориальных единицах возможно осуществление местного самоуправления?

2) Каков порядок создания, преобразования и упразднения муниципальных образований? Какие условия должны быть соблюдены при этом?

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ТЕМА 7 ФОРМЫ ПРЯМОГО ВОЛЕИЗЪЯВЛЕНИЯ ГРАЖДАН В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПРОГРАММА

Местный референдум. Понятие местного референдума, его значение. Порядок подготовки, проведение и подведение итогов местного референдума.

Муниципальные выборы. Роль и значение выборов в системе местного самоуправления. Подготовка, проведение и подведение итогов выборов. Особенности выборов депутатов представительных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.

Собрание (сход) граждан. Порядок их подготовки и проведения. Вопросы, выносимые на их рассмотрение.

Территориальное общественное самоуправление, его значение в системе местного самоуправления. Порядок избрания органов территориального общественного самоуправления, наделение их правами юридического лица, их компетенция. Экономические и финансовые основы деятельности органов территориального общественного самоуправления.

Народная правотворческая инициатива, обращение граждан в органы местного самоуправления и другие формы прямого волеизъявления граждан.

ОСНОВНЫЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ПОНЯТИЯ

Впервые понятие «местный референдум» было использовано в ст. 2 Закона РФ 1991 года «О местном самоуправлении в РСФСР».

Местный референдум – это осуществляемое в пределах муниципального образования посредством голосования прямое волеизъявление граждан, проживающих в границах муниципального образования, направленное на решение (обязательный референдум) или обсуждение (консультативный референдум) вопросов местного значения, отнесенных к компетенции местного самоуправления, которое проводится в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований.

Определение не раскрывает всей сущности местного референдума. Он не исчерпывается моментом голосования, а предполагает необходимость значительного объема действий, как предшествующих голосованию, так и следующих за ним. В числе этих действий должны быть: определение вопросов, выносимых на референдум, агитация «за» и «против» предполагаемых вариантов решения проблемы, осуществление действий, гарантирующих реализацию решения, принятого на референдуме, и другие.

Под обязательным референдумом следует понимать местный референдум, результатом которого является решение, обязательное к исполнению всеми субъектами муниципально-правовых отношений. Все законы о местном референдуме субъектов РФ предусматривают обязательность решений граждан, принятых на референдуме (к концу 1997 года законы о местном референдуме приняты в 65 субъектах РФ).

Консультативный референдум, в отличие от обязательного, не имеет такого широкого распространения. Нормы о консультативном референдуме имеются лишь в отдельных законах о местном референдуме и местном самоуправлении субъектов РФ (например, в Ивановской и Иркутской областях). Результаты, полученные при проведении консультативного референдума, не носят обязательного характера и учитываются органами и должностными лицами местного самоуправления при принятии соответствующих нормативно-правовых актов.

Принципы проведения местного референдума: право граждан на участие в местном референдуме; непосредственное участие граждан в референдуме; добровольного участия граждан в местном референдуме; свободного волеизъявления; тайного голосования; гласности; законности.

Решение о проведении местного референдума принимается представительным органом местного самоуправления по собственной инициативе или по требованию населения в соответствии с уставом муниципального образования.

Согласно пункту 3 статьи 13 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» на местный референдум не могут быть вынесены вопросы:

- 1) О досрочном прекращении или продлении срока полномочий, приостановлении осуществления полномочий органов местного самоуправления, а также о проведении досрочных выборов органов местного самоуправления или об отсрочке указанных выборов;
- 2) О формировании состава органов местного самоуправления и персональном составе органов местного самоуправления;
- 3) Об избрании, утверждении, о назначении либо о даче согласия на назначение на должность или на освобождение от должности депутатов и должностных лиц;
- 4) О принятии или об изменении местного бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;
- 5) О принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Муниципальные выборы – форма непосредственного (прямого) волеизъявления граждан, имеющая целью определение представителей граждан, проживающих в соответствующем муниципальном образовании, через которых граждане осуществляют местное самоуправление, реализуемая через законодательно установленную процедуру в соответствии с требованиями, определенными федеральными законами и законами субъектов РФ.

Проведение выборов предполагает осуществление определенных действий по организации выборов (избирательных действий), в частности: по составлению списков избирателей, выдвижению и регистрации кандидатов, проведению предвыборной агитации, голосованию и подведению его итогов.

Субъекты РФ вправе сами определять порядок назначения выборов. Изучение законодательства актов о выборах органов и должностных лиц местного самоуправления показало, что выборы назначают органы государственной власти, представительные органы местного самоуправления, главы муниципальных образований.

При проведении выборов депутатов в представительные органы местного самоуправления образуются территориальные, окружные и участковые избирательные комиссии. Выдвижение кандидатов в депутаты может проводиться с применением различных систем, которые закреплены в законах субъектов РФ. Кандидаты в выборные органы местного самоуправления при мажоритарной избирательной системе выдвигаются самостоятельно (самовыдвижение), на собраниях избирателей, избирательными объединениями (блоками), а при пропорциональной

избирательной системе – избирательными объединениями (блоками).

Существует также смешанная избирательная система.

Финансирование выборов осуществляется из средств местного бюджета. Эти средства поступают в территориальную избирательную комиссию, которая распределяет их по окружным и участковым избирательным комиссиям.

Отзыв выборных лиц местного самоуправления является одной из форм прямого волеизъявления граждан. Наличие института отзыва депутата, другого выборного должностного лица местного самоуправления повышает ответственность каждого из них перед избирателями за порученное дело. Основанием отзыва депутатов, как правило, является невыполнение своих депутатских обязанностей, нарушение законодательства, устава муниципального образования, совершение действий недостойных звания депутата, игнорирование законных интересов граждан и т.д. Отзыв депутата или выборного должностного лица местного самоуправления осуществляется в том же порядке, в каком проводятся выборы.

Собрания (сходы) граждан являются составным элементом форм прямого волеизъявления граждан. Собрания (сходы) граждан в случае отсутствия представительного органа на данной территории могут выполнять полномочия такого органа при условии, если в них принимает участие более половины жителей муниципального образования. В ряде субъектов РФ приняты законы и положения о собраниях (сходах) граждан. Они закрепляют основные принципы их организации и деятельности: всеобщего участия граждан, проживающих в границах муниципального образования в собраниях и сходах; добровольного и свободного участия граждан в собраниях и сходах; гласность в работе собраний и сходов граждан; законность.

Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных интересов в вопросах местного значения через создаваемые ими органы территориального общественного самоуправления. Оно является одной из важнейших форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Территориальное общественное самоуправление включает в себя общие собрания (сходы), конференции граждан и иные территориальные формы непосредственной демократии, а также органы территориального самоуправления – советы или комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, поселков, сельских населенных пунктов, кварталов, улиц, дворов и других территорий. Органы территориального общественного самоуправления действуют исключительно в пределах части территории муниципального образования. Они объединяют население на основе совместной работы по обслуживанию общественных потребностей граждан, удовлетворению их культурно-бытовых и иных запросов, охране их прав и интересов.

Правотворческая инициатива граждан означает, что граждане муниципального образования имеют право разработать правовой нормативный акт по вопросам местного значения и внести его на рассмотрение в органы местного самоуправления. Проекты нормативных актов, внесенные населением, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании представительного органа с участием представителей населения.

Граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления, которые обязаны дать ответ по существу обращений в течение месяца. Обращение граждан выполняет функцию барометра, измеряющего настроение людей, их отношение к власти. Во многих исполнительных структурах органов местного самоуправления установлен порядок, предусматривающий изучение и обсуждение итогов работы с обращениями, заявлениями, жалобами граждан в подведомственных учреждениях.

Нормы о праве граждан на митинги, демонстрации, шествия нашли свое закрепление в большинстве уставов муниципальных образований. Они используются гражданами в качестве средства выражения своей политической воли, и в качестве инструмента, обеспечивающего социальную защиту граждан. Их причины различны: несвоевременная выплата заработной платы, сложная экологическая обстановка, остановка производства, безработица и т.д.

ЗАДАНИЕ К ТЕМЕ 7

Кандидат Иванов, собрав необходимое число подписей в свою поддержку, обратился в городскую избирательную комиссию с просьбой о регистрации и получил отказ. Проанализируйте данную ситуацию. Правомерны ли действия городской избирательной комиссии?

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ К ТЕМЕ 7

- 1) Что такое местный референдум, каковы его признаки и значение?
- 2) Какие принципы проведения местного референдума установлены в законах?
- 3) Кто назначает местный референдум и какие комиссии образуются для его проведения?
- 4) Каковы роль и значение выборов в системе местного самоуправления?
- 5) Кто назначает выборы и какие избирательные комиссии образуются при их проведении?
- 6) Как осуществляется выдвижение кандидатов в депутаты и каковы их права и обязанности?
- 7) Что такое отзыв и каким образом он организуется?
- 8) Что такое собрания и сходы граждан?
- 9) Раскройте роль территориального общественного самоуправления в осуществлении местного самоуправления.
- 10) Каким образом реализуется правотворческая инициатива граждан?
- 11) Какова роль обращения граждан в органы местного самоуправления?

12) Каковы роль и значение митингов, демонстраций, шествий, пикетирования, опросов?

ТЕМА 8 ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПРОГРАММА

Необходимость существования органов местного самоуправления.

Понятие структуры органов местного самоуправления. Типичная структура органов местного самоуправления и варианты распределения полномочий между органами местного самоуправления.

Классификации органов местного самоуправления по способу образования; назначению; предметам ведения; способу принятия решений; типу исполняемых функций.

Принципы построения структуры органов местного самоуправления. Принцип целевой ориентации муниципального образования. Принцип горизонтального разделения функций. Принцип вертикального разделения функций. Принцип одноуровневости бюджета. Принцип комплексности.

ОСНОВНЫЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ПОНЯТИЯ

Реализация населением права на местное самоуправление возможна либо непосредственно, либо через создаваемые местным сообществом органы местного самоуправления и должностных лиц. Оставляя за непосредственными формами прямого волеизъявления населения (местный референдум, сход и т.п.) право на принятие решений по принципиальным, наиболее существенным вопросам местного значения, необходимо признать, что регулярная, повседневная деятельность по осуществлению местного самоуправления невозможна вне системы органов местного самоуправления, наделенных компетенцией, необходимой для исполнения возложенных на них функций. Таким образом, текущее, оперативное управление должно осуществляться специально создаваемыми для этого структурами, сформированными из профессионально подготовленных кадров. Они создаются для решения как минимум двух задач: политического и хозяйственного управления, причем не всегда можно четко их разделить. Под структурой органов местного самоуправления следует понимать перечень действующих в каждом отдельно взятом муниципальном образовании органов местного самоуправления (как коллегиальных, так и единоличных) с установленной компетенцией каждого из этих органов по осуществлению полномочий местного самоуправления, а также по взаимоотношениям между указанными органами местного самоуправления.

В практической деятельности очень важно построение структуры органов местного самоуправления в муниципальном образовании. Эта сложная задача разрешима. Алгоритм ее решения следующий. Устанавливаются характеристики объекта управления; по отношению к объекту в целом и к его составляющим устанавливается перечень функций управления; определяется, каким образом каждая функция наиболее эффективно исполняется и какими характеристиками должны обладать исполняющие эту

функцию органы, образующие структуру; устанавливаются отношения и взаимосвязи этих органов; окончательно формируется система органов местного самоуправления.

В основных чертах муниципальные органы различных стран обладают общим типом структуры, который построен по следующей ступенчатой схеме: 1) муниципальный избирательный корпус как база, 2) вышедший из его ложа распорядительный совет, 3) исполнительный орган и 4) наверху этой пирамиды – должностное лицо, облеченное ролью высшего представителя муниципальной коммуны. Есть страны, где ради экономии и простоты конструкции отказались 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.

Возможные сочетания трех традиционно устойчивых элементов системы муниципального управления основываются на следующих основных вариантах распределения полномочий местного сообщества, когда все непосредственно делегируемые населением полномочия реализуются:

- 1) В различных пропорциях представительным органом и выборным должностным лицом;
- 2) Представительным органом;
- 3) Выборным высшим должностным лицом (при этом контрольные полномочия население оставляет за собой и реализует их посредством сходов и референдумов).

Применение того или иного варианта делегирования полномочий зависит от численности населения муниципального образования и размеров его территории, от объема и сложности решаемых вопросов, социально-политической ситуации и множества других факторов.

При изучении органов местного самоуправления используют классификации по следующим основаниям: способу образования; назначению; предметам ведения; способу принятия решений; типу исполняемых функций.

По способу образования органы местного самоуправления могут быть разделены на выборные и другие. Следует отметить обязательность выборного органа в муниципальном образовании как одного из основных принципов самоуправления. Другие органы создаются по мере необходимости и могут подразделяться на формируемые на добровольной основе с последующим утверждением (например комиссии представительного органа), на основе назначения (местная администрация), на основе кооптации по установленным нормам (комиссии при местной администрации: административная, жилищная и пр.) и т.п.

Точно такая же классификация может быть результатом применения другого основания – способа делегирования полномочий. Общеизвестным в демократических государствах считается, что источником и носителем власти является народ. Поэтому органы местного самоуправления получают свои полномочия от народа, т.е. выборы являются способом 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 населением непосредственно. Большое значение имеет какие органы должны образовываться в результате избрания, а какие другими способами, а также вопрос о выборе той или иной избирательной процедуры.

По назначению органы местного самоуправления можно классифицировать как органы общего назначения (деятельность распространяется на все сферы местного самоуправления, например финансовые и бюджетные органы) и специального назначения («отраслевые» органы занимающиеся узким направлением деятельности местного самоуправления).

Деление по предметам ведения связано с тем, что органы местного самоуправления не только решают вопросы местного значения, но и исполняют отдельные государственные полномочия, возложенные на них органами государственной власти. Отдельные государственные полномочия могут исполняться и органами, решающими вопросы местного значения, но как правило, исполняются специально создаваемыми органами (отделами записи актов гражданского состояния, военно-учетными столами и т.п.). Это связано с тем, что в части исполнения отдельных государственных полномочий органы местного самоуправления подконтрольны государственным органам и их материально-финансовое обеспечение гарантируется государством (предполагается закрепление за местным бюджетом необходимых источников доходов, передача материальных и финансовых ресурсов).

Классификация по способу принятия решений вводится в силу того, что в зависимости от характера решений они могут приниматься в коллегиальном порядке или единоначально. Способ принятия решений обусловлен как природой органа, так и характером принимаемых решений. Например, назначение представительного органа местного самоуправления – представление интегрированных интересов населения. В «политическом» плане коллегиально имеет смысл принимать решение там, где население может предположить предвзятость или личный интерес должностного лица. Вопросы оперативного управления гораздо эффективнее решать на основе единоначалия.

Органы местного самоуправления должны осуществлять два вида функций:

Представлять интересы населения (проектная функция). Представление интересов заключается в их выявлении, агрегировании и разработке проекта развития муниципального образования.

Реализовывать эти интересы (программная функция).

Этим двум типам соответствуют два типа органов – представительные и исполнительные.

При построении структуры управления муниципальным образованием необходимо учитывать, что должны быть структурно обеспечены все этапы управленческой деятельности. Каждое структурное подразделение должно четко осознавать пределы своей компетенции и специфику принимаемых управленческих решений. 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. Отсюда и формируются принципы построения структуры органов местного самоуправления.

Принцип целевой ориентации муниципального образования – это парадигма будущего его состояния. Развитие любого муниципального образования, как и его возникновение, базируется на определенных целях совместной деятельности. Умение грамотно определять и устанавливать цели развития – наиболее важный и значимый элемент управления.

Принцип горизонтального разделения функций подразумевает разграничение их между органами и должностными лицами одного уровня. Традиционным является деление их на представительные и исполнительные. Хотя возможно выделение в качестве отдельных и других функций (например, контрольных). Самые серьезные нарушения в разделении функций по горизонтали присущи в сфере разработки, принятия и исполнения бюджета. Как правило, в структурах администраций финансовым и бюджетным планированием, исполнением и контролем за исполнением занимается один и тот же орган – финансовый отдел или управление, что приводит к смешению функций и сводит роль этого органа к роли бухгалтерии.

Принцип вертикального разделения функций. На территории муниципального образования существует ряд иных структур, без которых невозможно управление муниципальным образованием. Попробуем разделить их по видам деятельности: хозяйствующие субъекты; общественные организации, объединения граждан; территориальные отделы администрации и муниципальные учреждения.

Принцип одноуровневости бюджета. Даже при существовании территориальных структурных подразделений (в крупных городах – районы, а в сельском районе – волости) бюджет муниципального образования должен быть один, иначе произойдет возникновение самостоятельных муниципальных образований.

Принцип комплексности. Этот принцип важен когда исполнение одной функции разнесено по разным структурам. Например, в бюджетном процессе участвуют все структуры администрации и важно определить место и роль каждой из них. Для этого необходимо разбить бюджетный процесс на элементы и этапы и разделить их между органами местного самоуправления. Тогда станет ясно, какая из функций не подкреплена структурно. Желательно, чтобы вопросы, отнесенные к ведению того или иного органа

администрации, носили максимально завершённый характер, что особенно важно для отраслевых структурных подразделений.

ЗАДАНИЯ К ТЕМЕ 8

1) Проведите анализ структуры органов местного самоуправления в вашем муниципальном образовании на основе приведенных классификаций. Определите, в какой мере структура органов управления муниципального образования соответствует объекту управления. Сформулируйте предложения по совершенствованию структуры управления.

2) Попытайтесь установить другие основания для классификации и проведите анализ структуры органов местного самоуправления в вашем муниципальном образовании на основе этих классификаций.

ТЕМА 9 ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ПРОГРАММА

Место и роль представительных органов в системе местного самоуправления.

Структура представительных органов местного самоуправления.

Постоянные комиссии и иные депутатские объединения, их функции и организация работы. Полномочия постоянных комиссий. Временные комиссии.

Полномочия представительных органов местного самоуправления. Вопросы, отнесенные к исключительному ведению представительных органов местного самоуправления.

Правовые акты представительных органов местного самоуправления.

Полномочия депутатов представительных органов местного самоуправления.

Использование избирательных систем при выборах представительного органа местного самоуправления.

ОСНОВНЫЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ПОНЯТИЯ

Представительные органы местного самоуправления формируются избирателями, проживающими в границах муниципального образования, путем выборов. Наличие выборных (представительных) органов местного самоуправления муниципальных образований является обязательным.

В статье 1 Федерального закона № 154-ФЗ определено: «представительный орган местного самоуправления – выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования». Законодательство субъектов РФ, уставы муниципальных образований предусматривают различный численный состав представительных органов местного самоуправления. Число депутатов, членов представительных органов колеблется от 4 человек в сельской местности до 30 и более в городах. В районах областей эта численность составляет 10–18 депутатов. Такая разница обусловлена численностью избирателей, проживающих на территориях муниципальных образований.

Срок полномочий представительных органов местного самоуправления также различен. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав» устанавливает, что срок полномочий представительного органа не должен превышать пяти лет. В различных субъектах РФ срок полномочий составляет от 2 до 5 лет, но в большинстве субъектов РФ он составляет 4 года.

Председателями представительного органа местного самоуправления могут быть главы муниципальных образований, главы администраций, а также должностные лица, специально избранные на эту должность и не выполняющие какие-либо иные полномочия в системе органов местного самоуправления.

Председатель представительного органа местного самоуправления организует его работу, представляет орган и председательствует на его заседаниях, подписывает протоколы заседания и его решения.

Представительный орган не должен рассматриваться как некое монолитное и неделимое образование. Определенные решения принимаются представительным органом в целом, но разнообразие вопросов, решаемых этим органом, вынуждает выделять в его составе более мелкие структурные единицы. Наиболее распространенными являются комиссии по направлениям деятельности, территориальные группы депутатов, фракции. Комиссии занимаются вопросами, входящими в определенные сферы деятельности местного самоуправления, территориальные группы выражают и по мере возможности реализуют интересы населения отдельных внутримunicipальных территориальных образований, фракции представляют интересы политических объединений.

Комиссии представительного органа местного самоуправления могут быть постоянными и временными. Постоянные комиссии (комитеты) наделены соответствующими полномочиями. Название комитетов, комиссий устанавливается, как правило, в уставах муниципальных образований и регламентах представительных органов. В обязательном порядке, о чем свидетельствует практика образования комиссий, в городах создаются постоянные комиссии или комитеты по регламенту, по законности, по бюджету и налогам, по делам молодежи, по вопросам социальной политики и культуры, по образованию и здравоохранению, по промышленности, транспорту и связи, по вопросам дорожного хозяйства и благоустройства, наблюдательные и т.д. В районах областного значения представительные органы образуют кроме названных комиссии по вопросам сельского хозяйства и переработки сельхозпродукции. Этот перечень далеко не полный. Комитеты и комиссии создаются с учетом инфраструктуры муниципального образования, в зависимости от наличия сфер деятельности.

Временные комиссии действуют по мере необходимости решения тех или иных вопросов временного характера. Часто это избирательные комиссии по выборам органов местного самоуправления, территориальные комиссии местного референдума. По завершении своих обязанностей комиссии

упраздняются решением представительного органа местного самоуправления.

Существуют и организационные модели местного самоуправления, в которых создаются не один представительный орган, а несколько органов с заранее определенными полномочиями: бюджетные, контрольные органы, органы, распоряжающиеся муниципальной собственностью. Здесь имеет смысл говорить о системе представительных органов местного самоуправления.

В исключительном ведении представительных органов местного самоуправления находятся:

Принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования; Утверждение местного бюджета и отчета об его исполнении;

Принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

Установление местных налогов и сборов;

Установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью;

Контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Некоторые законы субъектов РФ и уставы муниципальных образований закрепили за представительными органами местного самоуправления более широкий круг вопросов.

Правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления – одно из средств осуществления власти народа. Они издаются в процессе практического осуществления задач и функций местного самоуправления. В зависимости от своих юридических свойств они подразделяются на нормативные акты (содержащие общие правила поведения) и индивидуальные акты. Наименование и виды правовых актов, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставами муниципальных образований. Правовые акты представительных органов обычно именуется решениями.

Депутат представительного органа является выборным лицом местного самоуправления. Полномочия депутата, члена выборного органа начинаются со дня его избрания и прекращаются с момента начала работы выборного органа местного самоуправления нового состава. Депутаты, в соответствии с законами субъектов РФ, могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе или на общественных началах. Работа депутата состоит:

Участие в сессиях представительного органа местного самоуправления;

Работа в одном или двух комитетах или комиссиях представительного органа местного самоуправления;

Работа в избирательном органе, от которого он избран.

Целесообразность использования одной из избирательных систем при выборах представительного органа местного самоуправления определяется

прежде всего его ролью в системе органов местного самоуправления. Применяемая избирательная система должна обеспечивать решение двух задач: постоянного взаимодействия представительного органа с населением и выражения общего интереса населения муниципального образования. Самая известная и длительно применяемая в России – мажоритарная система выборов в одномандатных избирательных округах. Депутаты при этой системе выдвигаются самостоятельно (самовыдвижение) или избирательными блоками. Преимущества ее в том, что депутаты наиболее приближены к своим избирателям, хорошо знают свои избирательные округа, интересы жителей этих округов. Основной недостаток системы – отсутствие у сформированного на ее основе представительного органа местного самоуправления единого проекта развития муниципального образования, так как каждый депутат стремится в первую очередь к решению проблем избирателей своего округа.

Пропорциональная избирательная система, основанная на выборе списков избирательных объединений, ослабляет личные связи и персональную ответственность депутатов перед своими избирателями. Но эта система наиболее приспособлена для решения главной задачи представительного органа – выражения общего интереса избирателей, разработки целостного проекта развития муниципального образования. Проблема применения этой системы в России состоит в неразвитости политической структуры общества, отсутствии устойчивых избирательных объединений на муниципальном уровне.

В настоящее время применяются смешанные системы, при которых часть депутатов избирается по мажоритарной системе, а другая часть – по пропорциональной.

ЗАДАНИЯ К ТЕМЕ 9

- 1) Сравните полномочия представительных органов местного самоуправления по 2 – 3 уставам муниципальных образований.
- 2) Ознакомьтесь с регламентом представительного органа местного самоуправления муниципального образования, в котором вы живете. Назовите виды правовых актов, принимаемых представительным органом, их особенности, порядок принятия и вступления в силу.
- 3) Чем отличается депутатский запрос и депутатское обращение по следующим критериям: субъекты, характер вопросов, сроки и порядок рассмотрения, контроль за исполнением? На основе полученных результатов составьте сравнительную таблицу.
- 4) Поселковый совет своим решением установил порядок назначения на должность руководителей муниципальных предприятий, организаций и учреждений. На этой же сессии были назначены руководители муниципальных учреждений культуры и здравоохранения. Законны ли действия Совета?
- 5) Городской Совет на своей сессии принял решение об отчислении 10% валютной выручки всех предприятий, расположенных на территории данного совета в валютный фонд Совета. Однако прокурор опротестовал данное

решение. Вправе ли городской Совет принимать такие решения? Имеет ли право прокурор опротестовать подобное решение. Прокомментируйте данную ситуацию.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ К ТЕМЕ 9

- 1) Что такое выборные органы местного самоуправления и каков порядок их формирования? Может ли быть в муниципальном образовании несколько выборных органов местного самоуправления?
- 2) Каковы роль и место представительных органов в системе местного самоуправления?
- 3) Какими исключительными полномочиями располагают представительные органы местного самоуправления?
- 4) Какова структура представительного органа местного самоуправления? Существуют ли варианты замещения должности председателя представительного органа? В чем состоят полномочия председателя представительного органа?
- 5) Какие виды правовых актов принимают представительные органы местного самоуправления? Каков порядок их вступления в силу, отмены?
- 6) Что такое регламент представительного органа, какова его роль в деятельности органа?
- 7) Какую роль играют постоянные комиссии представительного органа? Каковы виды, функции, порядок работы постоянных комиссий, юридическая сила принимаемых ими решений? Что такое временные комиссии представительного органа и для чего они могут создаваться?
- 8) Кто является депутатом представительного органа местного самоуправления? Каковы основные полномочия депутатов?

ТЕМА 10 ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПРОГРАММА

Роль и место исполнительных органов местного самоуправления.

Порядок и способы образования исполнительных органов местного самоуправления.

Структура исполнительных органов местного самоуправления.

Виды органов и структурных подразделений местных администраций.

Способы осуществления функций исполнительных органов местного самоуправления

Компетенции исполнительного органа местного самоуправления.

Должностные лица местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, муниципальные служащие. Определения и основные отличия.

Глава муниципального образования. Основные варианты наделения полномочиями главы муниципального образования.

ОСНОВНЫЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ПОНЯТИЯ

Конституция РФ обозначает наличие органов местного самоуправления как таковых в ряде статей. При этом наряду с выборными органами местного

самоуправления в ч. 2 ст. 130 Конституция называет другие органы местного самоуправления, то есть перечень органов местного самоуправления носит открытый характер. В специальных федеральных законах, регулирующих отношения в системе местного самоуправления, не упоминается вообще об исполнительных органах местного самоуправления, а в нормативных актах субъектов РФ они не только обозначаются, но и наделены значительными полномочиями по решению задач местного значения и осуществлению части государственных функций. Более детально статус и структура исполнительных органов определен в уставах муниципальных образований.

Исполнительные органы местного самоуправления в основном названы администрацией.

Исполнительные органы местного самоуправления состоят из главы муниципального образования или главы администрации и возглавляемой ими администрации.

Главы муниципальных образований, главы администраций в соответствии с действующим законодательством о местном самоуправлении либо избираются на выборах путем прямого тайного голосования, либо избираются из числа депутатов соответствующим представительным органом местного самоуправления. Главы администраций могут быть наняты по контракту. После избрания или назначения глава исполнительного органа формирует исполнительный орган.

Исполнительные органы осуществляют свою деятельность на принципах или коллегиальности, или единоначалия. Например, законы о местном самоуправлении Архангельской, Иркутской областей предусматривают, что исполнительные органы осуществляют свою деятельность коллегиально. В Белгородской, Владимирской и Омской областях глава администрации осуществляет свою деятельность на принципе единоначалия. Местные администрации в этой связи во многих случаях не могут рассматриваться как органы местного самоуправления, так как решения принимаются должностным лицом, который и осуществляет функции местной исполнительной власти. Администрация же при этом – аппарат управления, обеспечивающий исполнение полномочий высшего должностного лица. Только в том случае, когда администрация принимает решения в коллегиальном порядке, есть основания отнести ее к исполнительным органам местного самоуправления.

Для организации работы исполнительного органа (администрации) необходимо создание структурных подразделений. Ими могут быть комитеты, департаменты, управления, отделы, другие структурные подразделения. Перечень подразделений исполнительного органа (администрации) определяется либо главой администрации единолично, либо по согласованию с представительным органом местного самоуправления. Деятельность создаваемых органов в системе исполнительной власти осуществляется в соответствии с положениями об этих органах, утверждаемыми либо главой администрации, либо по представлению последнего представительным органом местного самоуправления.

Местные администрации бывают неоднородны по качественному составу. В структуру местной администрации входят как чисто аппаратные подразделения, так и органы с правом принятия решений по установленному кругу вопросов. В некоторых случаях эти органы наделяются также правами юридического лица.

Финансирование органов администрации осуществляется за счет средств местного бюджета в соответствии со сметой расходов на управленческий аппарат.

Для организации правового и материально-технического обеспечения деятельности местной администрации образуется аппарат местной администрации. Его структура определяется либо представительным органом по представлению главы администрации, либо главой администрации единолично. Деятельность аппарата строится в соответствии с положением о нем, утверждаемым в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования.

Таким образом, исполнительный орган местного самоуправления состоит из главы администрации, его заместителей, аппарата, отраслевых и других структурных подразделений, осуществляющих управление в пределах компетенции, которой наделен исполнительный орган.

Исполнительный орган осуществляет свои функции двумя способами: правовым и организационным. Правовой способ предполагает принятие нормативных правовых актов по вопросам, входящим в компетенцию исполнительного органа местного самоуправления. Организационный способ предполагает организацию работы по выполнению решений представительного органа местного самоуправления, собственных решений, а также законов и других нормативных правовых актов РФ и субъектов РФ.

Срок полномочий исполнительного органа повсеместно совпадает со сроком полномочий представительного органа. Однако это не означает, что исполнительный орган прекращает свою деятельность после избрания нового представительного органа. Он является постоянно действующим органом местного самоуправления.

Компетенция представительного органа местного самоуправления определена законами о местном самоуправлении субъектов РФ, уставами муниципальных образований. Компетенция исполнительных органов выражена либо через полномочия, представляемые главе местного самоуправления, либо через полномочия местной администрации, как коллегиального органа местного самоуправления. Единого подхода к определению компетенции исполнительных органов местного самоуправления нет. Полномочия исполнительного органа представляют собой совокупность прав и обязанностей в области исполнительно-распорядительной и управленческой деятельности на соответствующей территории. В полномочия входит решение вопросов организационно-правового и экономического характера, политической и социальной направленности.

Законы о местном самоуправлении значительной части субъектов РФ определяет компетенцию исполнительных органов местного самоуправления в общем плане, путем выделения наиболее крупных направлений деятельности. К ним можно отнести следующие: разработка структуры местной администрации; утверждение схемы управления отраслевых и функциональных подразделений и управление ими; организация управления бюджетными учреждениями; управление муниципальной собственностью; разработка проектов местного бюджета и подготовка отчетов об его исполнении; разработка планов и программ развития территории; организация охраны общественного порядка; обеспечение санитарного состояния территории и др.

Некоторые субъекты РФ определяют компетенцию исполнительных органов по отраслевому и функциональному признакам. Это может быть: планирование бюджета, финансов и учета; пользование и распоряжение муниципальной собственностью, взаимоотношение с предприятиями различных форм собственности; ценообразование; материально-техническое обеспечение социально-экономического развития; сельское хозяйство, использование земли, охрана природы; строительство, транспорт и связь; жилищное хозяйство, коммунально-бытовое и торговое обслуживание населения; социально-культурное обслуживание населения; социальная защита населения; обеспечение законности, правопорядка, охрана прав и свобод граждан.

Непосредственно населением могут избираться глава муниципального образования, депутат представительного органа, глава исполнительного органа.

Статья –гlossарий Федерального закона № 154 ФЗ определяет: «Должностное лицо местного самоуправления – выборное лицо работающее по контракту (трудовому договору), лицо, выполняющее организационно-распорядительные функции в органах местного самоуправления и не относящиеся к категории государственных служащих».

«Выборное должностное лицо местного самоуправления – должностное лицо, избранное населением непосредственно или представительным органом местного самоуправления из своего состава, наделенное согласно уставу муниципального образования полномочиями на решение вопросов местного значения».

Отличие в том, что должностное лицо местного самоуправления выполняет отдельные функции в органах местного самоуправления, а выборное должностное лицо местного самоуправления наделяется собственными полномочиями на решение вопросов местного значения, то есть обладает компетенцией, соответствующей статусу органа местного самоуправления.

«Муниципальная служба – профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий» Деятельность должностных лиц местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления не подпадает под понятие

«муниципальная служба». Во-первых, выборные лица публичной власти не обязаны обладать специальными профессиональными данными, а муниципальная служба является профессиональной деятельностью. Во-вторых, в случае, если выборных лиц местного самоуправления отнести к муниципальным служащим, то на них подлежат распространению ограничения, установленные для государственных служащих (статья 60 Федерального закона № 154-ФЗ). К числу таких ограничений согласно статьи 11 Федерального закона «Об основах государственной службы РФ» относится недопустимость быть депутатом органов местного самоуправления. И возникнет абсурдная ситуация – депутат органа местного самоуправления не вправе быть депутатом местного самоуправления. В-третьих, смысл слова «служба» предполагает действия в интересах какого-либо отдельно взятого субъекта. Наем по контракту муниципальных служащих с таким понятием согласуется. Что касается выборных должностных лиц, то их статус носит двойственный характер. Обслуживаемым субъектом для них является народ, их избравший. Но они являются не только «слугами народа», но и их представителями.

Как правило, выборным должностными лицом в муниципальных образованиях является глава муниципального образования. В различных муниципальных образованиях оно имеет разные названия. В городах – это мэр, глава города, глава городского самоуправления, глава администрации; в районах – глава местного самоуправления, председатель районной Думы, глава района; на других территориях – глава муниципального округа, глава сельсовета, глава муниципального образования и т.д.

Глава муниципального образования организует работу представительного органа местного самоуправления, осуществляет оперативно-распорядительные функции, подписывает решения представительного органа, представляет интересы муниципального образования. В том случае, если глава муниципального образования избран в одном лице еще и главой администрации, то на него возлагаются и обязанности по руководству исполнительными органами местного самоуправления. Законодательство и уставы муниципальных образований предусматривают, что глава муниципального образования подотчетен как населению, так и представительному органу. Свою деятельность глава муниципального образования осуществляет на принципах единоначалия, ответственности и законности. Полномочия главы муниципального образования начинаются со дня вступления его в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного главы муниципального образования.

В уставах муниципальных образований используется различный подход к определению компетенции главы муниципального образования. В одних уставах устанавливается перечень вопросов, отнесенных к компетенции главы муниципального образования, в других указывается, что глава муниципального образования решает все вопросы, за исключением тех, которые отнесены к компетенции представительного органа местного самоуправления. Согласно уставам муниципальных образований

компетенцию глав муниципальных образований можно подразделить на сильную и слабую. Под сильной компетенцией следует понимать компетенцию, дающую возможность главе муниципального образования самостоятельно решать большую часть вопросов местного значения без согласования с представительным органом. Слабая компетенция предполагает согласование целого ряда вопросов с представительным органом.

Примером сильной компетенции главы муниципального образования может выступать устав города Тынды Амурской области. Согласно ст.23 Устава глава местного самоуправления:

- 1) Представляет органы городского самоуправления;
- 2) Возглавляет муниципальный Совет;
- 3) Утверждает структуру и штаты исполнительного органа;
- 4) Назначает и освобождает от должности руководителей структурных подразделений исполнительного органа, определяет их полномочия;
- 5) Назначает и освобождает от должности руководителей муниципальных предприятий;
- 6) Управляет и распоряжается объектами муниципальной собственности;
- 7) Осуществляет меры по обеспечению охраны общественного порядка, охраны окружающей среды, социальной защиты населения.
- 8) Утверждает тарифы на товары и услуги, производимые муниципальными предприятиями, учреждениями, организациями;
- 9) Принимает решения о выпуске и размещении муниципальных лотерей, займов;
- 10) Учреждает средства массовой информации;
- 11) Представляет в муниципальный Совет проект городского бюджета и отчет о его исполнении, осуществляет функции распорядителя кредитов;
- 12) Представляет на утверждение муниципального Совета планы и программы социально-экономического развития города;
- 13) Ежегодно отчитывается перед муниципальным Советом и населением о своей деятельности.

Примером слабой компетенции главы муниципального образования может выступать

Устав города Скопина Рязанской области. В соответствии со ст. 37 Устава глава муниципального образования:

- 1) Разрабатывает структуру городской администрации и схему управления развитием экономики и социальной сферы (Утверждает эти вопросы городской Совет);
- 2) Назначает глав администраций поселков;
- 3) Представляет на согласование с городским Советом депутатов назначение заместителей главы администрации и начальников структурных подразделений администрации;
- 4) Организует работу и представляет на утверждение городского Совета депутатов проекты планов и программ социально-экономического развития и бюджета города, отчеты об их исполнении;

- 5) Организует и контролирует в пределах своей компетенции выполнение решений городского Совета депутатов и собственных постановлений и распоряжений;
- 6) Отменяет противоречащие законам и постановлениям главы муниципального образования распоряжения и приказы руководителей структурных подразделений городской администрации и глав поселковых администраций;
- 7) Организует прием граждан, рассмотрение их предложений, заявлений, жалоб и иных обращений;
- 8) Содействует развитию системы органов территориального общественного самоуправления населения;
- 9) Применяет меры поощрения, а также дисциплинарного воздействия в отношении руководителей и сотрудников городской администрации;
- 10) Заключает договоры и соглашения с органами государственной власти, общественными объединениями и организациями, предприятиями и учреждениями от имени администрации города;
- 11) Открывает и закрывает счета городской администрации в банковских учреждениях, распоряжается ее средствами, подписывает финансовые документы;
- 12) Содействует развитию предпринимательства и рыночных отношений в муниципальном образовании;
- 13) Принимает уведомление о проведении митингов, уличных шествий и демонстраций и принимает меры по обеспечению общественного порядка при их организации и проведении;
- 14) Организует мероприятия по мобилизационной готовности города в соответствии с действующим законодательством.

ЗАДАНИЯ К ТЕМЕ 10

- 1) Заполните сравнительную таблицу

Признаки для сравнения	Преимущества	Недостатки
------------------------	--------------	------------

Глава администрации избирается населением и руководит деятельностью местной администрации на принципах единоначалия.

Глава администрации занимает эту должность по контракту с представительным органом местного самоуправления

Администрация возглавляется коллегиальным органом – комиссией.

- 2) Познакомьтесь со структурой исполнительного органа местного самоуправления муниципального образования, в котором вы живете. Составьте перечень видов структурных подразделений местной администрации, укажите их особенности.

- 3) На основе законодательства о местном самоуправлении субъекта РФ, а также устава муниципального образования, в котором вы живете,

рассмотрите и проанализируйте полномочия главы муниципального образования.

- 4) Перечислите возможные варианты назначения на должность руководителей структурных подразделений местной администрации. Определите достоинства и недостатки каждого из вариантов.

- 5) Заполните сравнительную таблицу

Признаки для сравнения	Выборные должностные лица	Муниципальные
------------------------	---------------------------	---------------

	Местного самоуправления	служащие
--	-------------------------	----------

Способы замещения должности

Основные полномочия

Предъявляемые требования

Основания освобождения от должности

- 6) Государственное предприятие решило продать неиспользуемое складское помещение и сделал соответствующее объявление, нашло выгодного для себя покупателя. Однако Глава поселковой Администрации заявил, что оно должно быть продано в муниципальную собственность, так как поселок испытывает значительные трудности в хранении закупаемой для населения продукции. Руководитель предприятия с доводами администрации не согласился. Как следует решать дело?

- 7) Сельская администрация, учитывая мнение населения, изменила режим работы предприятий торговли и общественного питания. Правление РайПО неодобрительно отнеслось к данному решению, полагая, что только оно вправе устанавливать время работы подведомственных ему организаций. Законны ли возражения правления РайПО?

- 8) Поселковая Администрация обратилась к начальнику районного отдела внутренних дел с указанием направить кандидата на должность участкового инспектора для утверждения Главой Администрации. Начальник Отдела заявил, что поселковая Администрация может контролировать работу участкового инспектора, но на должность его в интересах дела назначать руководству отдела внутренних дел. Прокомментируйте, кто прав в сложившейся ситуации?

- 9) За невыполнение решений городского Совета мэр города направил в административную комиссию материалы для привлечения к административной ответственности директора кирпичного завода, находящегося в частной собственности. Рассмотрев представленный материал, административная комиссия оштрафовала директора завода на 50 минимальных месячных окладов. Правомерно ли такое решение комиссии и действия мера?

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ К ТЕМЕ 10

- 1) Кто относится к выборным должностным лицам местного самоуправления? В чем их отличие от депутатов представительных органов местного самоуправления, а также от муниципальных служащих?

2) Каковы основные задачи и функции исполнительных органов местного самоуправления? Каков механизм взаимодействия представительных и исполнительных органов местного самоуправления?

3) Какие виды структурных подразделений местных администраций вы знаете? Чем отличаются комиссии местных администраций от постоянных комиссий представительных органов, а также от иных структурных подразделений местных администраций?

4) Какие полномочия осуществляет глава местной администрации?

ТЕМА 11 ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ПРОГРАММА

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством. Основания, порядок реализации. Роль прокурорского надзора в обеспечении законности деятельности органов местного самоуправления.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением. Основания, порядок реализации.

Формы контроля за деятельностью органов местного самоуправления со стороны государства и населения.

ОСНОВНЫЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ПОНЯТИЯ

В соответствии с действующим российским законодательством органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления ответственны в своей деятельности перед государством и законом, местным населением, отдельными гражданами, физическими и юридическими лицами. Основанием для появления ответственности перед государством является нарушение органами местной власти и их должностными лицами Конституции РФ, федеральных законов, законов субъектов РФ, уставов муниципальных образований. Эта ответственность может наступить в форме прекращения полномочий выборного или иного органа местного самоуправления, а также выборного должностного лица данного органа. Решение о прекращении полномочий вправе принять только законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ.

В случае передачи местному самоуправлению (на законных основаниях или по договору) полномочий федеральной власти и органов власти субъекта РФ возникают иные основания ответственности местной власти перед государством. Эта ответственность наступает только в тех пределах, которые обеспечены материальными и финансовыми ресурсами. При передаче материальных и финансовых средств ответственность за реализацию делегированных полномочий дополняется ответственностью органов местного самоуправления и должностных лиц по поводу нерационального и ненадлежащего их использования. Муниципальные образования ответственны перед государством за реализацию государственных программ

и использования выделенных для этих целей ресурсов, выполнение обязательств по взносам денежных средств в федеральные, региональные бюджеты и внебюджетные фонды.

Органы власти муниципального образования создаются для решения вопросов местного значения, исходя из интересов местного сообщества. Следовательно, ответственность местного самоуправления и его должностных лиц перед населением возникает главным образом по поводу успешности реализации ими своих основных полномочий – финансирование социальных мероприятий, организация деятельности социальной инфраструктуры, обеспечение на подведомственной территории государственных минимальных социальных стандартов, выплата заработной платы работникам бюджетной сферы, выплата пенсий и пособий нетрудоспособным членам местного сообщества, охрана окружающей среды и т.п. Органы местной власти отвечают перед населением за соблюдение ими и их должностными лицами федеральных законов, законов субъектов РФ, уставов муниципальных образований. Порядок и условия ответственности в результате утраты доверия населения устанавливается в уставе муниципального образования. При этом об утрате доверия населения можно говорить лишь применительно к выборным органам местного самоуправления и выборным должностным лицам местного самоуправления, так как в результате выборов именно они получают мандат доверия от населения на решение вопросов местного значения. Правовыми институтами, посредством которых население может выразить недоверие выборным органам и должностным лицам местного самоуправления, являются местный референдум и отзыв.

Муниципальные образования являются субъектами гражданского права и выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами. К муниципальным образованиям, как субъектам гражданского права, применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством. В рамках своей компетенции органы местной власти приобретают и осуществляют имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступают в суде от имени представляемых муниципальных образований. На органы местного самоуправления накладываются обязанности и ответственность юридического лица.

Ответственность должностных лиц местного самоуправления может быть дисциплинарной, административной и уголовной. К уголовной ответственности они привлекаются главным образом за преступления в сфере экономической деятельности. Это может быть воспрепятствование законной экономической деятельности, неправомерный отказ в регистрации юридических лиц, регистрация незаконных сделок с землей, незаконное получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую или иную тайну, уклонение от уплаты налогов с организацией и т.п. Уголовная ответственность должностного лица местного самоуправления возникает в

случае совершения им преступления против государственной власти – превышение должностных полномочий, злоупотребление должностными полномочиями, непосредственно затрагивающими права и свободы гражданина, отказ в предоставлении информации федеральным властям, незаконное участие в предпринимательской деятельности, получение и дача взятки, служебный подлог, халатность.

Деятельность представительных и особенно исполнительных органов местного самоуправления контролируется государственными органами федеральной власти и власти субъектов РФ и поднадзорна органам прокуратуры.

Контроль за исполнением органами местного самоуправления положений устава муниципального образования, нормативных правовых актов, принимаемых властями субъекта РФ, осуществляют соответствующие службы представительной (законодательной) и исполнительной власти региона. Одновременно администрация муниципального образования подотчетна выборному (представительному) органу власти муниципального образования. Показатели финансовой и хозяйственной деятельности органов местного самоуправления подлежат учету органами государственной статистики.

Формой контроля за деятельностью местного самоуправления является работа налоговых органов в части исчисления и взимания налогов и обязательных сборов и платежей. У органов местного самоуправления возникают обязанности и ответственность перед бюджетами и внебюджетными фондами в соответствии с действующим налоговым законодательством.

Представительные органы государственной власти субъектов РФ осуществляют контроль и надзор за исполнением бюджета, правомочностью, целесообразностью и законностью использования средств бюджетов и внебюджетных фондов в системе местного самоуправления, за использованием муниципальной собственности, государственного имущества, переданного в пользование и распоряжение муниципальных образований.

Российским законодательством предусмотрена возможность контроля за представительными и исполнительными органами власти, за должностными лицами местного самоуправления со стороны местного сообщества. Так, в уставе муниципального образования может предусматриваться периодичность отчета главы администрации перед представительным органом власти, а также перед населением. Контролю со стороны населения больше подвержена деятельность выборных органов и должностных лиц. Население осуществляет контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления через референдумы, сходы, собрания, органы власти субъектов РФ и федеральные государственные органы.

В целях защиты конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства допускаются ограничения прав граждан на осуществление местного самоуправления на отдельных территориях

(приграничные области, районы вооруженных конфликтов, территории, на которых объявлено чрезвычайное положение) федеральным законом.

ЗАДАНИЯ К ТЕМЕ 11

1) Заполните сравнительную таблицу

Признаки для сравнения Основания ответственности Виды ответственности

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением

2) Сахарный завод предъявил иск поселковой Администрации, работники которой своими неправомерными действиями причинили заводу материальный ущерб. Глава администрации заявил, сто иск должен быть предъявлен непосредственному виновнику в нанесении заводу ущерба. Прав ли Глава Администрации?

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ К ТЕМЕ 11

1) Что понимается под ответственностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством? В каком порядке реализуется эта ответственность?

2) Какова ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением?

3) Как осуществляется контроль за деятельностью органов местного самоуправления со стороны государства и населения?

ТЕМА 12 ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ПРОГРАММА

Состав экономической основы местного самоуправления

Определение и состав муниципальной собственности.

Способы формирования муниципальной собственности.

Разграничение собственности между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями.

Передача государственной собственности в состав муниципальной собственности.

Создание муниципальной собственности путем строительства новых объектов.

Приватизация муниципальной собственности.

ОСНОВНЫЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ПОНЯТИЯ

Экономическую основу местного самоуправления составляют:

- муниципальная собственность;

- местные финансы;
- имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления;
- иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования.

Согласно статье 215 Гражданского кодекса муниципальной собственностью является «имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям».

В соответствии со ст. 29 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в состав муниципальной собственности входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, 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, муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество.

Федеральный закон устанавливает такие специфические черты реализации права на муниципальную собственность, как: исключительное право представительных органов местного самоуправления устанавливать порядок управления и распоряжения, а также приватизации муниципальной собственности; обязательность поступления доходов от приватизации объектов муниципальной собственности в полном объеме в местный бюджет; право органов местного самоуправления определять в соответствующих договорах или соглашениях условия использования передаваемых в пользование или приватизируемых объектов муниципальной собственности. Все законы субъектов РФ о местном самоуправлении закрепили нормы, касающиеся муниципальной собственности. В большинстве из них определено понятие муниципальной собственности, ее состав, порядок формирования и управления. В законах некоторых субъектов РФ состав муниципальной собственности дополняется такими объектами, как унитарные предприятия, в том числе транспорта, торговли, общественного питания, бытового обслуживания, ремонтно-строительные, жилищно-эксплуатационные, по оказанию ритуальных услуг и содержанию мест захоронения, по утилизации и переработке мусора; ценные бумаги.

Формирование муниципальной собственности осуществляется путем разграничения собственности, приватизации, создания новых объектов, передачи, приобретения в результате купли-продажи, дарения, наследства и т.д.

Процесс формирования муниципальной собственности во многом зависит от решения проблемы разграничения собственности между Российской Федерацией и муниципальными образованиями. В частности, порядок формирования муниципальной собственности был предусмотрен в

Постановлении Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. «О разграничении государственной собственности в РФ на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе РФ, краев; областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность».

В соответствии с приложением № 3 к названному Постановлению в состав муниципальной собственности подлежали передаче объекты государственной собственности, расположенные на территории городских и районных Советов. Это жилищный и нежилой фонд, жилищно-эксплуатационные и ремонтно-строительные предприятия, объекты инженерной инфраструктуры и т.д.

В состав муниципальной собственности передавались объекты, находившиеся в собственности субъектов РФ и расположенные на территории соответствующих городов. К ним относились предприятия розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения; учреждения и объекты здравоохранения, народного образования, культуры и спорта; оптово-складские мощности.

В муниципальную собственность передавались предприятия розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания, находившихся в ведении министерств, ведомств, государственных предприятий.

Ранее названное Постановление установило, что передача объектов в муниципальную собственность осуществляется решением представительных органов государственной власти субъектов РФ на основании предложений представительных органов местного самоуправления, направляемых ими в соответствующий комитет по управлению имуществом, который рассматривал эти предложения и принимал соответствующие решения.

В 1992 г. Распоряжением Президента РФ было утверждено Положение об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности. Эти вопросы отнесены Положением к ведению комитетов по управлению имуществом городов и районов.

В дальнейшем порядок передачи государственной собственности субъектов РФ в состав муниципальной собственности стал определяться законами субъектов РФ о местном самоуправлении и специальными законами о муниципальной собственности. Фактически все законы о местном самоуправлении предусматривают возможность пополнения муниципальной собственности за счет государственной, передаваемой муниципальным образованиям. Это может быть и федеральная собственность и собственность субъектов РФ, необходимая для решения вопросов местного значения, в соответствии с разграничениями полномочий между субъектами РФ и муниципальными образованиями.

Одним из важнейших способов формирования муниципальной собственности является создание этой собственности путем строительства производственных объектов, приносящих прибыль. В соответствии со ст. 30 Федерального закона «Об общих принципах организации местного

самоуправления в РФ» органы местного самоуправления вправе создавать предприятия, учреждения и организации для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации. Данная норма нашла развитие в законах о местном самоуправлении большинства субъектов РФ. Законы предусматривают создание предприятий различной форм собственности на территориях муниципальных образований. Органы местного самоуправления призваны способствовать этому процессу. В противном случае местное самоуправление может оказаться невостребованным.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в ст. 29 устанавливает право населения и органов местного самоуправления определять порядок и условия приватизации муниципальной собственности. Доходы от приватизации объектов муниципальной собственности поступают в полном объеме в местный бюджет. С одной стороны, продажа (приватизация) имущества способствует упрочению финансовых ресурсов, с другой стороны, органы местного самоуправления могут избавиться от убыточных предприятий или объектов и тем самым сократить расходы на финансирование деятельности и содержание этих объектов, предприятий.

Муниципальная собственность, как и всякая другая, может служить источником дохода собственника, в данном случае – источником дохода местного бюджета. Но при этом надо иметь в виду, что целью деятельности местного самоуправления является не извлечение доходов, а создание условий для жизнедеятельности населения. Поэтому муниципальную собственность можно рассматривать как необходимый для достижения этой цели ресурс, и доходы от муниципальной собственности (включая ее продажу) должны идти на покрытие расходов по обеспечению существования и развития муниципального образования.

Порядок и условия приватизации в настоящее время регулируются как федеральными нормативными правовыми актами, так и нормативными правовыми актами субъектов РФ, а также уставами ряда муниципальных образований.

Законодательство о приватизации фактически обозначило два этапа приватизации муниципального имущества. Первый этап был завершен к середине 1994 г. Второй этап связан с принятием Основных положений Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ после 1 июля 1994 г., утвержденных Указом Президента РФ от 22 июля 1994 г. На первом этапе была решена задача по осуществлению так называемой «малой приватизации». Это означает, что основное внимание было сконцентрировано на приватизации объектов и предприятий муниципальной собственности. Так, по состоянию на 1 мая 1994 г. приватизация объектов и предприятий муниципальной собственности в общем объеме приватизируемых предприятий и объектов по РФ составила 63%. Государственная собственность была приватизирована в объеме 37%.

На этом процесс приватизации, конечно же, не приостанавливается. В настоящее время приватизация осуществляется в большинстве своем путем выкупа арендованного имущества.

ЗАДАНИЯ К ТЕМЕ 12

- 1) На основе анализа Конституции РФ, Гражданского кодекса РФ и других федеральных законов назовите виды имущества, которые:
- относятся исключительно к муниципальной собственности;
 - могут относиться как к муниципальной, так и к другим видам собственности;
 - не могут относиться к муниципальной собственности.

2) Назовите основные способы формирования муниципальной собственности и приведите примеры. Назовите основные способы уменьшения муниципальной собственности и приведите примеры. Проанализируйте эти процессы.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ К ТЕМЕ 12

- Что понимается под экономическими основами местного самоуправления? Каково ее значение в развитии местного самоуправления?
- Каков состав и порядок формирования муниципальной собственности? Кто является собственником муниципального имущества? Как осуществляется управление муниципальной собственностью?
- Как распределяется муниципальная собственность между муниципальными образованиями различного уровня?
- Что такое приватизация муниципальной собственности и в каком порядке она осуществляется?

ТЕМА 13 МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО ПРОГРАММА

Определение и структура муниципального хозяйства.

Виды муниципальных хозяйств.

Ресурсы муниципальных образований, определяющие вид муниципального хозяйства.

Определения муниципальных предприятий и их особенности.

Преимущества муниципальных предприятий перед предприятиями других форм собственности для местного самоуправления.

Классификации муниципальных предприятий.

Муниципальный заказ и его роль в управлении муниципальным хозяйством.

ОСНОВНЫЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ПОНЯТИЯ

Муниципальное хозяйство включает хозяйствующие субъекты как муниципальной так и иной форм собственности, деятельность которых служит удовлетворению коллективных потребностей населения муниципального образования.

В состав муниципального хозяйства входят:

- муниципальные предприятия, деятельность которых полностью подчинена интересам населения муниципального образования;

б) предприятия и учреждения иных форм собственности, чья деятельность связана с реализацией общественных интересов населения муниципального образования;

в) органы местного самоуправления.

Следовательно муниципальное управление есть деятельность органов местного самоуправления, направленная на удовлетворение общественных интересов, осуществляемая в определенных законом формах посредством муниципального хозяйства.

Виды муниципальных хозяйств.

1) Коммунальная модель муниципального хозяйства. Характеризуется тем, что основную тяжесть затрат на реализацию общественных интересов и потребностей несут сами жители муниципального образования и основным ресурсом являются налоги с населения. Недостаточность ресурсов для исполнения задач, возложенных на местное самоуправление, восполняется государством.

2) Коммунально-рентная модель муниципального хозяйства. Она предусматривает участие органов местного самоуправления в сфере использования ресурсов территории и в ее развитии через предоставление им прав в финансово-кредитной деятельности и права ресурсной ренты, т.е. налоги с населения дополняются обложением производителя продукции и услуг на территории муниципального образования.

3) Муниципально-рентная модель муниципального хозяйства. 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.

Ни одна модель ни существует в чистом виде, однако роль и место того или иного элемента в различных странах серьезно отличаются друг от друга. Это связано с огромным числом факторов, главными из которых являются:

а) Объем компетенции органов местного самоуправления, определенный законодательством;

б) Наличие и характер основных ресурсов территории;

в) Наличие квалифицированных кадров в органах местного самоуправления и на муниципальных предприятиях;

г) Налогоспособность населения.

Под ресурсами муниципального образования понимают совокупность материальных и нематериальных возможностей территории муниципального образования, распоряжение которыми отнесено к муниципальной компетенции законом. Это определение ставит несколько принципиальных вопросов: Какие виды ресурсов должны быть закреплены в законе? Каков принцип отнесения тех или иных ресурсов к тому или иному уровню власти? Каков минимальный набор ресурсов, необходимый для нормального функционирования муниципального хозяйства?

Ресурсы муниципального образования делятся на материальные и нематериальные. Развитие территории в основном определяют материальные

ресурсы, но без остальных факторов это развитие невозможно. Материальные ресурсы делятся на произведенные (например, производственные мощности) и произведенные (земля, недра и др.). К нематериальным ресурсам относят кадровый потенциал территории, правовой ресурс (объем полномочий, которым наделен хозяйствующий субъект по закону), финансовые и организационные ресурсы.

Органы местного самоуправления обладают большими правами в отношении муниципальных предприятий, учреждений и организаций, что дает им возможность эффективно управлять муниципальным хозяйством. Эти права определены Гражданским кодексом РФ. К ним относятся: определение целей, условий и порядка деятельности; регулирование цен и тарифов; утверждение уставов; назначение и увольнение руководителей, отношения с которыми строятся на контрактной основе; контроль за деятельностью.

Кроме того, как всякий собственник, органы местного самоуправления вправе получать в доход местного бюджета часть прибыли муниципальных предприятий.

Федеральным законодательством предусмотрено создание муниципальных предприятий в форме унитарных предприятий, которые не наделены 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. Муниципальные унитарные предприятия основываются на праве хозяйственного ведения. Оно ограничено правом контроля со стороны собственника за использованием по назначению и сохранностью, а также запретом на распоряжение имуществом без согласия собственника.

Кроме муниципальных предприятий в системе муниципального хозяйства могут функционировать муниципальные учреждения, осуществляющие управленческие, социально-культурные или иные функции некоммерческого характера и финансируемые полностью или частично из бюджета муниципального образования. Имущество принадлежит учреждению на праве оперативного управления. Муниципальное учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом. Собственник имущества (органы местного самоуправления) вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению. Муниципальное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами.

В чем состоит выгода местного сообщества в устройстве муниципальных предприятий перед частными и государственными?

1) Услуги муниципальных предприятий могут стоить, в некоторых случаях, дешевле, чем услуги частных и государственных предприятий.

2) Все доходы муниципальных предприятий используются в интересах муниципального образования.

3) Политика органов местного самоуправления (экономическая, строительная, транспортная и т.д.) иногда может эффективно проводится в жизнь лишь при наличии соответствующих муниципальных предприятий.

4) Издержки производства при муниципализации предприятий понижаются, коммерческий риск уменьшается, кредитные возможности шире, а кредиты дешевле.

К недостаткам муниципальных предприятий можно отнести возможность возникновения крупных задолженностей местных бюджетов, возникающих в процессе оказания коммунальных услуг, и, как правило, более низкую эффективность управления производством по сравнению с частным сектором хозяйственной деятельности, осваивающим тот же рынок общественных услуг.

Практика деятельности муниципальных органов в странах с развитым местным самоуправлением показывает полезность муниципализации предприятий в следующей последовательности: водоснабжение, газоснабжение, электроснабжение, общественный транспорт. В настоящее время подавляющее число доходных предприятий приходится в государственной или частной собственности. Поэтому задача муниципализации общественно полезных предприятий является актуальной для российского местного самоуправления.

Классификация муниципальных предприятий может быть проведена по различным признакам.

1) Они могут быть монопольными, не допускающими конкуренции со стороны частных лиц (водопровод, канализация и др.) и немонопольными (театры, типографии, хлебные магазины).

2) По роли в муниципальном хозяйстве - различаются на основные и подсобные.

3) По степени и форме привлечения частного капитала различают унитарные муниципальные предприятия и смешанные предприятия, в которых есть доля частных предпринимателей (муниципально-концессионная форма), если это не запрещено законодательством.

4) По способу финансирования различают хозрасчетные (доходные предприятия, могущие действовать и развиваться без посторонней помощи) и финансируемые в сметном порядке из средств местного бюджета.

5) По степени доходности они могут быть активными (приносящими доход) и пассивными (планово-убыточными).

6) По своему назначению - разделяются на промышленные, кредитно-финансовые, торговые и пр.

Отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности строятся на договорной основе. Органы местного самоуправления вправе координировать их участие в социально-экономическом развитии территории муниципального образования, используя финансово-экономические и организационно-правовые методы. На добровольной основе могут создаваться советы директоров, советы

предпринимателей, которые помогают органам местного самоуправления осуществлять координационную функцию.

Важную роль в привлечении таких предприятий к решению вопросов местного значения играет муниципальный заказ. Муниципальный заказ – это договор органа местного самоуправления с хозяйствующим субъектом на выполнение определенного вида работ или услуг, финансируемых из местного бюджета.

Органы местного самоуправления вправе выступать заказчиками на выполнение работ: по благоустройству территории муниципального образования; коммунальному обслуживанию населения; строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры; производству продукции; оказанию услуг бытового и социально-культурного характера и других работ. Муниципальный заказ – это гарантия эффективного и ответственного использования денег налогоплательщиков. Размещение муниципального заказа осуществляется на основе открытого конкурса, выявляющего наиболее квалифицированных и наиболее эффективных исполнителей муниципального заказа.

ЗАДАНИЯ К ТЕМЕ 13

1) Заполните таблицу по муниципальному образованию, в котором вы проживаете, и определите модель муниципального хозяйства, которая, по вашему мнению, наиболее оптимальна для вашего муниципального образования.

Критерий оценки состояния Муниципального образования	Характеристика муниципального образования
---	--

Полномочия органа местного самоуправления	
В финансово-экономической сфере	
Ресурсы муниципального образования	
Налогоспособность населения	
Уровень подготовки муниципальных кадров	

2) Сравните полномочия органов местного самоуправления в отношении предприятий муниципальной собственности с полномочиями по отношению к предприятиям, не являющимся муниципальной собственностью.

3) Глава районной администрации принял постановления о предоставлении льготного налогообложения кооперативу «Меркурий», согласно которому кооператив получает льготу по налогу на прибыль в размере 100%. Правомерно ли постановление Главы администрации? Какие нарушения законности были допущены.

4) Районный Совет, установив в ходе проведенной специальной проверки, что одно из промышленных предприятий, находящихся в муниципальной собственности, скрыло 200 млн. руб. полученных доходов, решил выявленную сумму зачислить во внебюджетные фонды. Вправе ли так поступать совет?

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ К ТЕМЕ 13

- 1)Что входит в состав муниципального хозяйства? Каково его значение для развития муниципального образования?
- 2)Какие виды муниципальных хозяйств вы можете перечислить?
- 3)Каково значение наличия муниципальных предприятий в муниципальном управлении? Какие предприятия целесообразно иметь в муниципальной собственности?
- 4)По каким признакам можно провести классификации муниципальных предприятий? Приведите примеры.
- 5)Что такое муниципальный заказ и какова его роль в управлении муниципальным хозяйством?

ТЕМА 14 МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ ПРОГРАММА

Понятие муниципальных финансов, их состав и значение.

Источники формирования муниципальных финансов.

Влияние органов местного самоуправления и органов государственной власти на муниципальные финансы.

Содействие органов государственной власти в развитии местных финансов.

Определение местного бюджета.

Права, обеспечивающие самостоятельность местного бюджета.

Классификации местных бюджетов.

Расходы местных бюджетов и их классификация.

Возможности планирования расходов с помощью классификаций.

Структура доходов местных бюджетов.

Собственные доходы местных бюджетов. Регулирующие доходы местных бюджетов.

Местные налоги и сборы.

Роль налогов в осуществлении органами местного самоуправления своих полномочий.

Механизм выравнивания уровня жизни населения в муниципальных образованиях через местные бюджеты.

ОСНОВНЫЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ПОНЯТИЯ

Финансовые ресурсы муниципального образования являются составной частью экономической основы местного самоуправления.

Муниципальные финансы – это система экономических отношений, посредством которой распределяются и перераспределяются национальный доход, фонд денежных средств, используемых на экономическое и социальное развитие муниципальных образований.

В состав муниципальных финансов входят:

- средства местного бюджета;
- средства субъектов хозяйствования (финансовые ресурсы предприятий, находящихся в муниципальной собственности; финансовые ресурсы предприятий, фирм, организаций, используемые на финансирование социально-культурных и жилищно-коммунальных объектов);

- государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления и другие финансовые средства;
- внебюджетные фонды.

Муниципальные финансы могут образовываться из следующих источников:

- 1)Государственных средств, передаваемых органам местного самоуправления органами государственной власти в виде доходных источников и прав, предусмотренных законодательством;
- 2)Собственных средств муниципального образования, создаваемых за счет деятельности органов местного самоуправления (доходы от использования муниципальной собственности, плата за услуги и т.п.);
- 3)Заемные средства или муниципальные кредиты.

Соотношение этих трех источников определяет самостоятельность муниципального образования. Органы местного самоуправления должны стремиться к наращиванию источников, отнесенных ко второй группе. Самостоятельность местных финансов в значительной степени зависит от финансовой деятельности органов местного самоуправления. Процесс управления муниципальными финансами распадается на три большие стадии:

- 1)Финансовое планирование;
- 2)Бюджетный процесс;
- 3)Оценка результатов.

Как правило, в структуре органов местного самоуправления этой деятельностью занимаются финансовые, бюджетные и контрольные органы. Смешение этих функций недопустимо, поскольку интересы этих органов крайне различны.

Государство использует систему местных финансов для проведения социальной политики. Предоставляя местным органам власти средства для их бюджетов, оно осуществляет финансирование муниципального народного образования, здравоохранения и др. С помощью муниципальных финансов государство осуществляет выравнивание уровней экономического и социального развития территорий.

Государственные органы власти содействуют развитию местных финансов через регулирование межбюджетных отношений, федеральные и региональные целевые программы территориального развития, разработку государственных минимальных социальных стандартов.

В соответствии с бюджетным кодексом РФ бюджет муниципального образования (местный бюджет) – это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления.

Одним из принципов бюджетного устройства РФ является принцип самостоятельности бюджетов всех уровней. Гарантиями самостоятельности местных бюджетов на основании Федерального закона «Об общих

принципах организации местного самоуправления» и Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления» являются:

- 1) Право самостоятельного формирования, утверждения и исполнения местных бюджетов, установление местных налогов и сборов;
- 2) Право представительных органов местного самоуправления определять направления использования средств местных бюджетов;
- 3) Право представительных органов местного самоуправления самостоятельно распоряжаться свободными остатками средств местных бюджетов, образовавшимися в конце финансового года в результате увеличения поступления доходов или уменьшения расходов;
- 4) Право на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятыми федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ;
- 5) Право на получение дотаций, субвенций, субсидий, кредитов;
- 6) Обеспечение минимальных местных бюджетов;
- 7) Право на судебную защиту органов местного самоуправления по финансовым вопросам и т.д.

Исходя из определения местного бюджета, можно выделить признаки, на основе которых можно провести классификацию местных бюджетов: цель и содержание деятельности; сроки. В зависимости от содержания деятельности выделяют текущий бюджет (совокупность доходов и расходов местного самоуправления, обеспечивающих первоочередные нужды муниципального хозяйства) и бюджет развития (совокупность доходов и расходов, направляемых на совершенствование и развитие муниципального хозяйства). Данная классификация позволяет выделить и более четко определить цели и задачи муниципального хозяйства, планировать его перспективу.

В зависимости от предметов ведения органов местного самоуправления можно выделить два вида местного бюджета: направляемый на реализацию собственных полномочий органов местного самоуправления и направляемый на исполнение государственных полномочий, которые делегированы органами государственной власти органам местного самоуправления. В этой классификации различаются источники средств и порядок их расходования.

В зависимости от сроков планирования финансовой деятельности выделяют три вида бюджета: краткосрочный (1 год); среднесрочный (3 года) и долгосрочный (свыше 5 лет). Классическим видом бюджета является краткосрочный. Однако перспективное финансовое планирование также необходимо, поскольку без него невозможно обеспечить комплексность развития муниципального образования.

Расходная часть местных бюджетов, согласно Федеральному закону «О финансовых основах местного самоуправления в РФ», включает:

- 1) Расходы, связанные с решением вопросов местного значения, установленные законодательством РФ и законодательством субъекта РФ. К вопросам местного значения, согласно ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», относятся: комплексное социально-экономическое развитие муниципального

образования; содержание и использование муниципального жилищного фонда и нежилых помещений; организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования; организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия и многие другие вопросы. Все эти направления деятельности включаются в расходную часть местного бюджета отдельной строкой;

2) Расходы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления с финансовыми ресурсами;

3) Расходы, связанные с обслуживанием и погашением долга по муниципальным ссудам и займам;

4) Ассигнование на страхование муниципальных служащих, объектов муниципальной собственности, а также гражданской ответственности и предпринимательского риска;

5) Иные расходы, предусмотренные уставом муниципального образования. Закон устанавливает открытый перечень статей расходной части местных бюджетов.

Составление любого бюджета начинается с планирования расходов, поскольку в них отражается цель органа власти. Классификация видов расходов исходит прежде всего из того, на какие цели будут направлены бюджетные средства.

Обычно бюджетные классификации различных стран выделяют две группы расходов:

1) Обязательные расходы. Сюда относят расходы на финансирование отраслей городского хозяйства, связанные с поддержанием определенного уровня его развития.

2) Необязательные расходы. Сюда относят расходы на мероприятия краткосрочного характера, которые выполняют органы местного самоуправления исходя из интересов жителей муниципального образования.

Не менее важным является деление расходов на текущие расходы и расходы на развитие, так как данная классификация позволяет увидеть динамику развития муниципального образования. В расходы развития включают ассигнование и финансирование инвестиционной и инновационной деятельности и другие затраты, связанные с расширенным воспроизводством. В текущие расходы включают все расходы, не вошедшие в расходы развития. Это может быть содержание жилищно-коммунального хозяйства, объектов охраны окружающей среды, образовательных учреждений и т.п. В текущие расходы включаются и защищенные статьи, перечень которых определяется ежегодно при утверждении бюджета. К ним относятся, например, заработная плата, пенсии, стипендии, хозяйственные расходы на аренду, охрану, отопление, освещение и т.д.

Однако спектр классификаций намного шире.

Политическая классификация. Она предполагает деление расходов как по вертикали (между различными уровнями власти), так и по горизонтали

(между отраслями народного хозяйства). Анализ данных этой классификации позволяет рационализировать расходы каждого уровня.

Административная классификация предусматривает деление расходов между структурами администрации. Она необходима для прояснения эффективности каждой из служб муниципального образования.

Специфическая классификация разделяет доходы по предназначению (оплата труда, товаров и услуг, строительство, предоставленные субсидии и др.). Она позволяет дифференцировать бюджетные приоритеты.

Функциональная классификация делит расходы по предметам ведения органов местного самоуправления.

Юридическая классификация расписывает доли между органами местного самоуправления.

Планирование расходной части бюджета позволяет:

- 1) Составить достаточно полную картину потребностей муниципального образования.
- 2) Расположить потребности по их значимости и ввести различный режим финансирования и контроля за использованием средств.
- 3) Выделить регулируемую часть бюджета.
- 4) Предоставить проявить инициативу органам местного самоуправления.
- 5) В едином хозяйственном плане совместить различные классификации расходов.

Ст. 60 Бюджетного кодекса РФ определяет, что доходы местных бюджетов состоят из:

- собственных доходов;
- отчислений от федеральных и региональных регулируемых налогов и сборов;
(Регулирующие доходы – это федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым федеральными налогами и налогами субъектов РФ устанавливаются нормативы отчислений в местные бюджеты на предстоящий финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на три года))
- доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления;
- ассигнования на финансирование отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, ассигнование на финансирование реализации органами местного самоуправления федеральных законов и законов субъектов РФ, ассигнования на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов муниципальных образований;

- другие неналоговые доходы, поступающие в местные бюджеты в порядке и по нормативам, которые установлены федеральными законами, законами субъектов РФ и правовыми актами органов местного самоуправления.

Собственные доходы – это налоговые и неналоговые платежи, закрепляемые за местными бюджетами полностью или частично на постоянной основе федеральными законами или законами субъектов РФ, а также вводимые представительными органами местного самоуправления в соответствии с законодательством РФ и направляемые в местные бюджеты.

Собственные доходы местных бюджетов состоят из:

- 1) Местных налогов и сборов;
 - 2) Доли федеральных налогов, распределенных между бюджетами разных уровней и закрепленных за муниципальными образованиями на постоянной основе:
 - часть подоходного налога с физических лиц (не менее 50% в среднем по субъекту РФ)
 - часть налога на прибыль (не менее 5% в среднем по субъекту РФ)
 - часть налога на добавленную стоимость по товарам отечественного производства (за исключением драгоценных металлов и драгоценных камней, отпускаемых из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ) (не менее 10% в среднем по субъекту РФ)
 - 3) Другие собственные доходы местных бюджетов:
 - доходы от приватизации и реализации муниципального имущества;
 - не менее 10% доходов от приватизации государственного имущества, находящегося на территории муниципального образования, проводимой в соответствии с государственной программой приватизации;
 - доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, включая аренду нежилых помещений и муниципальных земель;
 - платежи за пользование недрами и природными ресурсами, установленные в соответствии с законодательством РФ;
 - доходы от проведения муниципальных денежно-вещевых лотерей;
 - штрафы, подлежащие перечислению в местные бюджеты в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ;
 - государственная пошлина, установленная в соответствии с законодательством РФ;
 - не менее 50% налога на имущество предприятий (организаций);
 - подоходный налог с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица.
- Налоговый кодекс РФ в ст.12 определяет, что местными признаются налоги и сборы, устанавливаемые Налоговым кодексом и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления, вводимые в действие Налоговым кодексом и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления и обязательные к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований.

При установлении местного налога представительными органами местного самоуправления в нормативных правовых актах определяются следующие элементы налогообложения: налоговые ставки в пределах, установленных Налоговым кодексом, порядок и сроки уплаты налога, а также формы отчетности по данному местному налогу. При установлении местного налога представительными органами местного самоуправления могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком.

Не могут представительными органами местного самоуправления устанавливаться местные налоги, не предусмотренные Налоговым кодексом. В соответствии с Налоговым кодексом к местным налогам и сборам относятся:

- 1) земельный налог;
- 2) налог на имущество физических лиц;
- 3) налог на рекламу;
- 4) налог на наследование или дарение;
- 5) местные лицензионные сборы.

Вопросы установления местных налогов и сборов стали чаще рассматриваться органами местного самоуправления. Это вызвано стремлением увеличить доходную часть местных бюджетов.

Рассмотрим роль налогов в осуществлении органами местного самоуправления своих полномочий. Налоги играют двоякую роль, выступая, с одной стороны, как источник дохода, а с другой – как мощный регулятор хозяйственных и общественных отношений. Изменение ставки налогообложения может стимулировать или тормозить процессы, происходящие в обществе. Так, введение налога на местную символику показал, что в городах, являющихся крупными туристическими центрами он стал источником дохода, а для городов, в которых программы развития туризма только начинаются, он крайне нежелателен, поскольку они заинтересованы в наиболее широкой рекламе. Важно не только то, какие объемы доходов обеспечивают налоговые поступления, но и какова способность органов местного самоуправления влиять на формирование налоговой базы.

В мировой практике сложилось несколько систем разграничения доходов между уровнями власти в государстве.

Первая система предполагает установление единых для всего государства видов налогов и распределение их долями между различными уровнями власти. Эта система применяется и в нашей стране и имеет ряд недостатков:

- наличие регулирования бюджетов на всех уровнях;
- перераспределение долей между уровнями ведет к конфликтам между уровнями власти;
- нет стимулов совершенствования налогооблагаемой базы, поскольку инициатива наказывается регулированием бюджета;
- нет возможности проводить долгосрочное планирование доходов.

Вторая система закрепляет налоги за уровнями власти по видовому признаку на достаточно длительный срок. В РФ предусматривается переход к такой системе. Эффективность работы данной системы зависит от того, какие виды налогов будут закреплены за определенными уровнями власти. В основе этого деления должны лежать принципы:

- 1) Соответствие видов источников доходов предметам ведения местного самоуправления. (Так, в большинстве стран земельный налог отнесен к местным налогам, так как только они могут тщательно проанализировать состояние земельных отношений, режимы использования земельных ресурсов, наладить их учет и контроль).
- 2) За органами местного самоуправления должны быть закреплены налоги, связанные с регулированием общественно значимой деятельности для населения муниципального образования. Так, налоги ограничивающие право на осуществление каких-либо конкретных видов деятельности должны быть отнесены к компетенции органов местного самоуправления (например, налог на владельцев транспортных средств).

Федеральный закон «об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» предусматривает два механизма выравнивания уровня жизни населения в муниципальных образованиях.

- 1) По государственным гарантиям, предусмотренным Конституцией РФ, предполагается осуществить выравнивание уровня жизни на основе минимальных государственных социальных стандартов (образовательный, бесплатного медицинского обслуживания, жилищный, бесплатной юридической помощи, экологический, социального обеспечения по старости и нетрудоспособности).

Минимальные государственные социальные стандарты – это государственные услуги, предоставление которых гражданам на безвозмездной и безвозвратной основах за счет финансирования из бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов гарантируется государством на определенном минимально допустимом уровне на всей территории РФ.

- 2) По нормативам минимальной бюджетной обеспеченности рассчитываются минимальные бюджеты, и в данной сфере решающей оказывается роль не федеральных, а региональных властей.

Минимальная бюджетная обеспеченность – минимально допустимая стоимость государственных или муниципальных услуг в денежном выражении, предоставляемых органами государственной власти или органами местного самоуправления в расчете на душу населения за счет средств соответствующих бюджетов.

Дотации – средства, предоставляемые местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ на безвозмездной и безвозвратной основе в порядке бюджетного регулирования для покрытия текущих расходов. Дотации не имеют целевого назначения и могут использоваться представительным органом местного самоуправления по собственному усмотрению.

Субвенции – это денежные средства, выделяемые на конкретные цели и на определенный срок муниципальным образованиям из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, и подлежащие возврату в случае неиспользования их по целевому назначению в установленные сроки.

Субсидии – это средства, предоставляемые бюджету другого уровня на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Заемные средства местных бюджетов – это средства, предназначенные на покрытие расходов, превышающих минимальный бюджет или в случаях временных финансовых затруднений в процессе исполнения утвержденного бюджета. Исполнительные органы власти могут получать процентные и беспроцентные ссуды из иных бюджетов, а также по решению представительных органов местного самоуправления в установленном порядке выпускать займы на инвестиционные цели на соответствующих территориях.

ЗАДАНИЯ К ТЕМЕ 14

1) На основании бюджетного кодекса РФ назовите основные стадии бюджетного процесса в муниципальном образовании, а также наиболее важные мероприятия, которые осуществляют представительные и исполнительные органы местного самоуправления на каждой стадии бюджетного процесса.

2) На основании ст. 21 Закона РФ «Об основах налоговой системы» и ст. 12, 15, 16 Налогового кодекса РФ заполните таблицу.

Местные налоги и сборы, взимаемые на всей территории РФ

Местные налоги и сборы, взимаемые в определенных (курортных) местностях

Местные налоги и сборы, взимаемые по решению представительных органов местного самоуправления.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ К ТЕМЕ 14

1) Объясните различия между финансовым и бюджетным планированием.

2) Какую из бюджетных классификаций нужно, с вашей точки зрения, использовать при определении приоритетов развития муниципального образования и почему?

3) Какие виды бюджетных классификаций применяются в вашем муниципальном образовании?

4) Что такое муниципальный бюджет и какова его структура?

5) Что относится к доходным источникам местных бюджетов? Что такое закрепленные и регулирующие доходы? В каком порядке и за счет каких источников осуществляется регулирование местных бюджетов?

6) Каковы основные направления расходов местных бюджетов?

7) Каковы основные полномочия органов местного самоуправления в финансово-кредитных отношениях?

8) Какие виды местных налогов вы считаете целесообразным ввести в вашем муниципальном образовании и почему?

9) Чем отличается понятие «государственный минимальный социальный стандарт» и «нормативы минимальной бюджетной обеспеченности»?

ТЕМА 15 КОМПЛЕКСНОЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

ПРОГРАММА

Понятие комплексного социально-экономического развития муниципальных образований. Для чего необходимо развитие муниципального образования и что под этим следует понимать?

Цели развития муниципального образования.

Управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования.

Главные факторы цикличности процесса управления.

Основные этапы управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования.

Основные элементы системы управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования.

Оценка эффективности местного управления и самоуправления.

ОСНОВНЫЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ПОНЯТИЯ

Комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отнесено к полномочиям местного самоуправления.

Понятие «муниципальное образование» введено в оборот лишь в 1994 г. Ранее города и другие поселения, по существу, были частью административной экономической системы и практически каждое поселение «реализовывало» строго предписанную, диктуемую свыше функцию. Одним из следствий этого стало строительство городов с моноориентированной экономикой, так называемых моногородов или городов одного министерства. В России многие малые города возникали и формировались в связи со строительством крупных промышленных объектов и в результате стали заложниками экономического состояния соответствующих отраслей промышленности.

Комплексное социально-экономическое развитие относится к компетенции муниципальных образований, которые являются самостоятельными городскими поселениями. Невозможность в настоящее время самостоятельно осуществлять комплексное социально-экономическое развитие отдельных поселений означает, что за прошедший период сверхцентрализованной государственной экономики не создана устойчивая экономическая база саморазвития муниципального образования и, следовательно, необходимо эту базу создавать. Следовательно экономический фактор наряду с процессом демократизации является определяющим в стратегии становления и развития местного самоуправления.

Альтернативой развитию поселений в современных условиях может быть только их деградация и исчезновение.

Таким образом, под комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования понимается управляемый процесс изменений в

различных сферах жизни муниципального образования, 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.

Существует устойчивое мнение о том, что цель развития муниципального образования – удовлетворение потребностей населения в тех или иных ценностях материальной и духовной культуры. Это вполне справедливое мнение не может быть представлено как единственная цель развития, так как одна потребность может быть удовлетворена различными способами с использованием различных ресурсов. Разумно было бы, оценив эффективность всех возможных направлений, направить средства лишь на те, которые дают наибольший эффект, исходя из имеющихся ресурсов и научно обоснованных перспективах развития поселения. Возникает вопрос, как определить эти направления (при прочих равных условиях). Что предпочесть при одинаковой эффективности? Какие критерии помогут распределить средства между затратными сферами города?

Таким образом, использование в качестве цели развития муниципального образования удовлетворение потребностей требует дополнительных механизмов (критериев) отбора приоритетов.

Проблема выбора наилучшего варианта решения задачи распределения ограниченных средств может быть решена различными методами, в том числе с использованием многофакторных динамических моделей и комплексных целевых программ. На практике приемлемый (предпочтительный) вариант часто определяется экспертным отбором комиссиями (рабочими группами) и прямым голосованием в представительном органе местного самоуправления.

Для большей определенности необходимо искать критерии, снижающие субъективный, подверженный влиянию случайных факторов способ распределения ограниченных городских ресурсов. В качестве такового может быть критерий, по которому будет оцениваться степень соответствия принимаемого решения более общей цели. Такой более общей целью может быть сохранение и возможность развития муниципального образования как целостного социально-экономического образования. Кажущаяся очевидность этой цели обманчива, так как ясно, что в новых экономических условиях не все поселения смогут развиваться и даже сохраниться. Можно ли считать целостным муниципальное образование, в котором большая часть трудоспособного населения большую часть времени проводит за пределами муниципального образования, удовлетворяя одну из важнейших социальных потребностей – потребность иметь работу. Таким образом, цели развития и удовлетворение потребностей населения не являются полностью совпадающими понятиями. Удовлетворение потребностей в качестве главной цели развития муниципального образования это не направление движения, а «веер» целей.

При анализе и постановке целей развития важно понимать, что муниципальное образование принадлежит не только нынешнему поколению. Установка целей без учета социальных и иных последствий для будущего может иметь обратный результат при жизни нынешнего поколения.

Под управлением комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования будем понимать управление взаимно согласованными программами (проектами) развития всех сфер жизнедеятельности муниципального образования, согласованными по ресурсам, срокам в соответствии с одобренными населением приоритетами, а также принятыми к исполнению, на основе договоров или по закону федеральными и региональными программами развития.

В каждом муниципальном образовании управление развитием может быть организовано по-разному (в зависимости от ресурсов и сложности решаемых задач), но некоторые особенности процесса управления развитием муниципального образования присущи им всем. Каким бы непрерывным он ни казался, принципиальная особенность процесса управления развитием муниципальных образований – его цикличность. Главными факторами цикличности процесса управления являются:

бюджетный процесс;
период полномочий органов местного самоуправления;
крупные инвестиционные проекты;
местные традиционные особенности (культурно-исторические, религиозные и др.).

Независимо от сложности процесс управления всегда может быть разбит на отдельные, конкретные, небольшие по срокам проекты, в управлении которыми можно выделить как относительно самостоятельные следующие основные этапы (циклы) управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования:

1) В период разработки программы развития:

- сбор и обработка информации;
- целеопределение (постановка целей);
- выработка стратегических установок и критериев развития;
- оценка потенциала и ресурса развития;
- разработка концепции комплексного социально-экономического развития муниципального образования;
- разработка и принятие программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования;

2) В период реализации программы развития:

- разработка и принятие бюджета развития;
- исполнение бюджета развития в соответствии с программой комплексного социально-экономического развития;
- контроль, сбор и обработка информации и выработка предложений по корректировке бюджета (программы, концепции).

Разумно спланированный бюджетный процесс (предусматривающий в том числе и корректировку), увязанные с бюджетным процессом сроки

проведения избирательной компании в органы местного самоуправления и сроки полномочия этих органов, а также степень преемственности органов местного самоуправления могут в значительной степени снизить число вероятных конфликтов в отношении выбора и корректировки путей развития муниципального образования и тем самым повысить эффективность его развития.

В условиях самоуправления трудно провести грань между субъектом и объектом управления. При анализе по этим основаниям важно выделить самоуправляемую целостность, включающую три составляющие:

Население (жители) + территория проживания + коллективные потребности (интересы) жителей = самоуправляемая территориальная социально-экономическая система. Отсутствие одной из этих составляющих делает самоуправление невозможным. Самоуправляемые социально-экономические системы не являются полностью автономными. Самоуправление в них осуществляется в той мере, в какой эта мера установлена надсистемой. Самоуправление в муниципальных образованиях осуществляется в рамках полномочий, установленных федеральным законодательством и законодательством соответствующего субъекта РФ, а также международными договорами.

К основным элементам системы управления развитием муниципального образования следует отнести субъекты управления:

- население муниципального образования (главный субъект и одновременно объект управления);
- органы местного самоуправления муниципального образования;
- органы государственной власти РФ и ее субъекта (относительно участия в совместных программах);
- подсистема взаимодействия органов местного самоуправления с населением;
- подсистема взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти РФ и ее субъекта;
- подсистема информационного обеспечения процесса управления и др.

Проблема эффективности местного управления на современном этапе приобрела исключительную актуальность. Важно определить, как, с помощью каких критериев и показателей можно достаточно объективно оценить качество управленческой деятельности, эффективность и действенность. О действенности и качестве управления в целом можно судить только по конечным результатам, то есть, по тем изменениям, которые вызваны целенаправленным воздействием управления на его объект, в данном случае на социально-экономические процессы и качество жизни населения. При таком понимании “результат” эффективности управления можно измерить и оценить, сопоставляя изменения качества жизни населения и объем задействованных ресурсов по следующей формуле:

$$\mathcal{E} = K / P, \text{ где}$$

\mathcal{E} – эффективность деятельности органов местного самоуправления за определенный период времени,

K – прирост (снижение) качества жизни населения,

P – имеющийся ресурсный потенциал муниципального образования за определенный период времени.

Для конкретной оценки необходимо сначала определить, в том числе количественно, результаты деятельности и ресурсные возможности, которые реально могли быть использованы органами местного самоуправления.

Повышение качества жизни населения разветвляется в систему показателей в рамках основных направлений:

- охрана здоровья населения, - обеспечение общественного порядка и законности,
- улучшение экологической ситуации, - защита социально уязвимых групп населения,
- обеспечение жильем и жилищно-коммунальными услугами,
- благоустройство территории, - бытовое обслуживание и торговля,
- сфера образования, - культура и искусство, - транспортное обслуживание и др.

В качестве приростов (снижений) могут быть использованы отклонения от системы стандартов качества жизни. Не имея в настоящее время утвержденной системы стандартов на уровне государственного управления, муниципальные образования могут приступить к разработке собственной системы социальных стандартов, учитывающей особенности его развития (достигнутый уровень качества жизни, выбранные приоритеты социальной политики, действующие нормативы).

Экономическое развитие муниципального образования связывается не только с наличием ресурсов, но и с определенным их сочетанием. При отсутствии одного из них развитие затруднено или невозможно, даже если другие ресурсы имеются в избытке. К стратегическим ресурсам относят: физический капитал, “человеческий капитал”, социальный капитал, рынки, финансовые ресурсы, управление. Следовательно, одним из результатов деятельности органов местного самоуправления можно считать увеличение (снижение) налогооблагаемой базы и рост объемов финансовых ресурсов, которые являются экономической основой для развития всех других стратегических ресурсов. Этот Эффект может рассматриваться как один из критериев оценки социально-экономической эффективности управления. Важнейшее значение для такой оценки имеет также динамика демографической ситуации на территории муниципального образования и уровня здоровья населения. При этом надо учитывать реальные возможности влияния органов местного самоуправления на эти показатели, так как последние тесно связаны с общей социально-экономической и политической обстановкой в регионе и в стране.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ К ТЕМЕ 15

1) Какие изменения в жизни населения муниципального образования можно считать развитием? Приведите примеры и обоснуйте свою позицию.

2) Каким образом жизнеспособность или уязвимость местного сообщества зависят от его умения приспосабливаться к изменениям? Какой тип реакции характерен для наиболее жизнеспособных сообществ. Приведите примеры.

3) Приведите примеры, в каких случаях удовлетворение социальных потребностей может быть целью социально-экономического развития муниципального образования, а в каких случаях нет.

4) Назовите основные этапы в управлении комплексным социально-экономическим развитием и охарактеризуйте их.

5) Что является объектом управления в системе управления комплексным социально-экономическим развитием и охарактеризуйте их.

6) Что по отношению к муниципальному образованию можно отнести к “внешней среде”? Назовите основные правовые и экономические механизмы взаимодействия с “внешней средой муниципального образования”.

7) Что является результатом деятельности органов местного самоуправления?

8) Назовите основные ресурсы развития муниципального образования. Чем отличаются понятия «человеческий капитал» и «социальный капитал»? Почему управление тоже является ресурсом развития?

III. ФОРМЫ КОНТРОЛЯ

- Зачет в виде теста

ВОЗМОЖНЫЙ ВАРИАНТ ТЕСТА ДЛЯ ЗАЧЕТА (без вариантов ответов)

ЗАДАНИЕ 1. К какому понятию МС относится:

Управление муниципальной собственностью?

ЗАДАНИЕ 2. Какие из перечисленных пунктов относятся к полномочиям органов государственной власти РФ и полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области МС:

ЗАДАНИЕ 3. К какой теории МС относится следующий принцип:

Государство не вправе вмешиваться в предметы ведения органов МС

ЗАДАНИЕ 4. К какому типу МС относится следующая характеристика МС

Отсутствие на местах полномочных представителей правительства

ЗАДАНИЕ 5. Какие реформы МС России имели целью осуществить децентрализацию МС

ЗАДАНИЕ 6. Кто мог быть избирателем в органы МС в г.Красноярске после реформы городского управления 1870г.

ЗАДАНИЕ 7. Какие из следующих пунктов ст.12 п.1 Европейской Хартии о МС гарантируются Конституцией РФ?

ЗАДАНИЕ 8. Какие из следующих пунктов ст.12 п.1 Европейской Хартии о МС не получили отражения в Федеральном законе “Об общих принципах организации МС в РФ”?

ЗАДАНИЕ 9. Какие из полномочий относятся к полномочиям представительного органа МС в г.Красноярске?

ЗАДАНИЕ 10. Какие виды классификаций органов МС можно привести?

ЗАДАНИЕ 11. Какие налоги являются местными налогами в США

ЗАДАНИЕ 12. Какие из форм прямого участия населения в осуществлении МС не определены как таковые в законе Красноярского края «О местном самоуправлении в Красноярском крае»

ЗАДАНИЕ 13. К каким из организаций нельзя добавлять понятие «муниципальные»?

ЗАДАНИЕ 14. Какие из видов собственности относятся и к понятию «муниципальная собственность» и к понятию «местные финансы»

ЗАДАНИЕ 15. Какая из статей относится к собственным доходам местных бюджетов по закону «О финансовых основах местного самоуправления»?

ЗАДАНИЕ 16. Какая из статей относится к регулирующим доходам местных бюджетов по закону «О финансовых основах местного самоуправления»?

IV. СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ ОСНОВНОЙ

1. Муниципальный менеджмент: Справ. пособие/ В.В.Иванов, А.Н.Коробова – М.: ИНФРА-М, 2002.

2. Широков А.Н. Основы местного самоуправления в РФ (введение в муниципальное управление) - М.: РИЦ «Муниципальная власть», 2000.

3. Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления: Учеб. пособие. – М.: Издательство «Ось-89», 1998.

4. Муниципальный менеджмент: Учебн. 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, 1997.

5. Замотаев А.А. Местное самоуправление: основные понятия и термины. – М.: РИЦ «Муниципальная власть», 1999.

6. Белов В.Г., Смольков В.Г. Местное самоуправление (Социально-экономический анализ)/ Под ред. П.П.Бирюкова. – М.: Право и закон, Луч, 2001.

7. Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. Учеб. пособие. – М.: Дело, 1998.

ПЕРЕЧЕНЬ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ К ИЗУЧЕНИЮ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Регулирующих деятельность органов местного самоуправления.

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993г.

2. Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в российской федерации» от 28.08 1995 № 154-ФЗ (ред от 17.03.1997).

3. Федеральный Закон «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» от 11.04 98 № 55-ФЗ.

4. Федеральный Закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25.09.1997. 3 126-ФЗ (ред от 09.07.1999).

5. Налоговый кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред от 02.01.2000).

6. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ.
7. Закон Красноярского края “О местном самоуправлении в Красноярском крае” от 10.01.1996 № 8-209 (ред от 26.03.98 № 2-58).
8. Уставы 2-3 муниципальных образований.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЙ

1. Муниципальный менеджмент в Российской Федерации. Выводы и рекомендации. – М., 2001.
2. Королев С.В. Теория муниципального управления. – М., 1999.
3. Яндиев М.И. Региональные и местные бюджетные системы. – М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 1997.
4. Попов Р. Региональный менеджмент. Учеб. – Краснодар: Сов.Кубань, 2000.
5. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской федерации: Учебник. – М.: Юристъ, 1997.
6. Постовой Н.В. Муниципальное право России: Вопросы и ответы. М.: Новый Юрист, 1999.
7. Бялкина Т.М. Муниципальное право Российской Федерации: Практикум. – М.: Юристъ, 2000.
8. Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства: Учеб. – М.: Дело, 2000.
9. Методические рекомендации по формированию концепции социально-экономического развития муниципального образования. – М., РИЦ «Муниципальная власть», 2000.
10. Настольная книга консультанта по проблемам местного самоуправления/ Под ред. С.Н. Юрковой, Х. Пюндта, Э. Маркварта. – М. – С.-П/б: О-во «Знание» С.-Петербурга и Ленингр. обл., 2000.
11. В.М.Зубов, С.Н.Сауль. Что должен знать губернатор о Бюджетном кодексе Российской Федерации?: Практик. пособие для руководителей субъектов РФ и муниципальных образований. Серия «Библиотека местного самоуправления». Вып. 31. М.: Московский общественный научный фонд, 2000.
12. Территориальное общественное самоуправление: опыт деятельности. /Ред.-сост. О.Л.Савранская. Серия «Библиотека муниципального служащего». Вып. 11. М.: Московский научный фонд, 1999.
13. Бердников Л.П. Вся красноярская власть: Очерки истории местного управления и самоуправления (1822-1916). Факты, события, люди. – Красноярск: Кн. Изд-во, 1995.

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

- 1.Муниципальная Россия: Социально-экономическая ситуация, право, статистика: В 5т., 12 кн. М.: Эдиториал УРСС, 2001.
- 2.Справочная Правовая Система Консультант Плюс:
Региональный выпуск

Муниципальный менеджмент

Олейникова Валентина Сергеевна
Чупров Александр Николаевич

Редактор О.Ф.Александрова

Корректурa авторов

Подписано в печать 03.09.2002

Тиражируется на электронных носителях

Заказ 98

Дата выхода 01.10.2002

Адрес в Internet: www.lan.krasu.ru/studies/editions.asp

Отдел информационных ресурсов управления информатизации КрасГУ
660041 г. Красноярск, пр. Свободный, 79, ауд. 22-05, e-mail: info@lan.krasu.ru

Издательский центр Красноярского государственного университета
660041 г. Красноярск, пр. Свободный, 79, e-mail: rio@lan.krasu.ru