

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования
КРАСНОЯРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПЕДАГОГИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ им. В.П. АСТАФЬЕВА


Факультет Исторический факультет

Кафедра Политологии и права

Направление 41 03.04. Политология, профиль Теория политики; политический анализ и прогнозирование

ДОПУСКАЮ К ЗАЩИТЕ

Зав
кафедрой Политологии и права


М.В. Константинова
(подпись)
«24» июня 2016 г.

Выпускная квалификационная работа

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В КРАСНОЯРСКОМ КРАЕ КАК
ОСОБЫЙ СУБЪЕКТ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Выполнил студент
группы 45

С.С. Пахомов
 24.06.16г
(подпись, дата)

Форма обучения очная

Научный
руководитель:
к.полит.н., доцент.
Г.Р.Змановский
 24.06.16г.
(подпись, дата)

Дата защиты 30.06.2016г.

Оценка удовл.

Красноярск 2016

Содержание

Введение.....	3
Глава 1. Теоретические аспекты перехода от советской модели управления к современной российской модели местного самоуправления	
1.1. Модели местного самоуправления в России.....	7
1.2. Модель местного самоуправления в современной России.....	14
1.3. Формы местного самоуправления в Российской Федерации и их тенденции развития.....	32
Глава 2. Современные модели местного самоуправления на территории Красноярского края	
2.1. Организация местной власти в Красноярском крае.....	39
2.2. Проблемы местного самоуправления в Красноярском крае.....	46
2.3. Оптимальная модель местного самоуправления для Красноярского края.....	49
Заключение.....	51
Библиографический список.....	59

Введение

Политическая и правовая реформы в Российской Федерации привели к изменению правового механизма регулирования организации и осуществления местного самоуправления в стране. В современных условиях усиливается интерес как науки, так и практики к вопросам создания оптимальной системы местного самоуправления и повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Одной из наиболее важных теоретических и практических проблем является обеспечение эффективной организации органов местного самоуправления и прежде всего местной администрации. Именно на местную администрацию как исполнительно-распорядительный орган муниципального образования законом возложены обязанности по организации и осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования, обеспечению повседневной жизнедеятельности населения.

Главная проблема муниципальных образований — это низкая обеспеченность финансовыми ресурсами тех полномочий, которые переданы на местный уровень. В таких условиях качественно реализовать свои полномочия очень трудно, а подчас практически невозможно.

Необходимо принимать меры для того, чтобы местное самоуправление становилось субъектом активной экономической политики, направленной на повышение благосостояния граждан, и выстраивать систему распределения налогов, которая будет стимулировать муниципальную власть к развитию своей территории.

Проблемам становления и развития местного самоуправления в России деятельности его в социальной сфере уделялось большое внимание. Историографию данной темы можно условно разделить на следующие этапы: 1) литература второй половины XIX в. – 1917 гг.; 2) литература в рамках советской исторической школы; 3) современные исследования.

Особое внимание к проблемам самоуправления стало проявляться с середины XIX века в связи с проведением реформ 60-70-х гг. В этот период опреде-

лились основные теоретические и практические проблемы, потребовавшие своего осмысления. Для этого периода характерна нечеткость понятия «местное самоуправление», его функций, что соответствовало определенному отношению к социальной сфере. В работе А.В. Лохвицкого термин «самоуправление» почти не употреблялся, и заменялся понятием «децентрализация».

Большое влияние на исследователей оказала общественная теория, в которой обосновывалась полная самостоятельность общины, в том числе и в социальной сфере. Предполагалось сведение правительственного надзора над местным самоуправлением к минимуму. Подобной точки зрения придерживались В. Н. Лешков, А. И. Васильчиков, доказывавшие особую самостоятельность прав самоуправления, отличную от права государственного, гражданского и частного.

Позднее эту теорию вытеснила государственная теория, согласно которой социальной сферой должно было заниматься государство, используя органы местного самоуправления. Различные трактовки местного самоуправления были представлены в работах М. М. Ковалевского, С. А. Муромцева, В. П. Безобразова, А. Д. Градовского, И. И. Лазаревского.

Важное место в историографии проблемы этого периода занимают труды профессора А.Д. Градовского. Он первым из русских ученых разграничил понятие «самоуправления» от понятий «централизация и децентрализация».

Свешников особый акцент делал на более четкое разграничение функций управленческого аппарата самоуправления. Он считал, что в этом одним из важных направлений была социальная сфера.

Функционирование крестьянского, земского и городского самоуправления нашло отражение в работах А. Головачева, Б. Б. Веселовского, П. П. Гронского, И. П. Белоконского, А. А. Кизеветтера, С. Маслова и других.

В советское время историки практически несколько десятилетий не затрагивали проблемы местного самоуправления, так как основное внимание уделяли Советам. Интерес к самоуправлению стал проявляться с середины XX века в работах Б.Г. Литвака, Н. Я. Эйдельмана, Л.Г. Захаровой, В. Г. Чернухи, П. Г. Рыдзюнского проанализирована проблема городского гражданства в дорефор-

менной России. Н. П. Ерошкин в своей работе рассматривал процесс становления местного самоуправления в России.

В 90-е годы, с упразднением системы Советов, принятием Конституции РФ 1993 года, началом реформирования российского общества проблематика местного самоуправления приобрела качественно иной смысл — практический. Появляется ряд исследований по истории и теории местного самоуправления, выполненных с опорой на возможности методологического плюрализма.

Комплексным исследованием по истории местного самоуправления стали работы Г.А. Герасименко, В. Г. Игнатова и В. И. Бутова, представляли собой попытку сравнительного анализа российской и западной систем самоуправления.

К числу работ, так сказать, «нового взгляда» на сущность местного самоуправления следует отнести работы Г.Г. Герасименко, Л.В.Гильченко, Л.Г. Гладышева, И.А. Емельянова, З.М. Зотовой, и др.

В конце XX – начале XXI века ситуация с исследованием местного самоуправления кардинально изменилась. В центре внимания научной общественности оказалось изучение различных аспектов истории местного самоуправления. Значительно расширилась тематика исследований, обогатилась источниковая база за счет публикации новых сборников документов и материалов, введения в научный оборот ранее недоступных архивных материалов.

Цель: провести анализ перехода от советской модели управления к современной российской модели местного самоуправления и выявив специфику и проблемы существующих моделей на территории Красноярского края.

Задачи:

- определить проблемы организации местного самоуправления в современной России
- определить основные принципы советской модели местного самоуправления в РСФСР
- провести сравнительный анализ подходов и направления в изучении местного самоуправления в РФ
- определить основные принципы действующих моделей местного самоуправления в РФ

- выявить специфику форм организации местного самоуправления и муниципальной власти на территории Красноярского края.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

- в выпускной квалификационной работе комплексно рассмотрена деятельность органов местного самоуправления Красноярского края на современном этапе;

- выявлены особенности и роль органов местного самоуправления в Красноярском крае;

- разработана оптимальная модель местного самоуправления в Красноярском крае.

Объект: Система местного самоуправления РФ

Предмет: организация местного самоуправления в Красноярском крае

Практическая значимость работы состоит в том, что материалы выпускной квалификационной работы можно использовать при написании истории местного самоуправления, в краеведении, при проведении спецкурсов, факультативных занятий, при подготовке лекций и семинаров. Выявленные в ходе исследования фактические данные, могут быть использованы в качестве исторического опыта, современными теоретиками и практиками в области местного самоуправления в Красноярском крае.

Работа состоит из введения, двух глав, заключения и библиографического списка.

Глава 1. Теоретические аспекты перехода от советской модели управления к современной российской модели местного самоуправления

1.1. Модели местного самоуправления в России

Большая Советская Энциклопедия определяет самоуправление как «управление делами территориальной общности, организации или коллектива, самостоятельно осуществляемое их членами через выборные органы либо непосредственно (с помощью собраний, референдумов и т.п.)». Но в то же время здесь мы встречаем следующее определение понятия «местное самоуправление». Во-первых, оно рассматривается как «один из видов государственного управления на местах», а уже потом говорится, что при этом «население административно-территориальной единицы самостоятельно управляет местными делами (через выборные органы или непосредственно) в пределах прав, установленных государством». Действительно, в СССР как такового местного самоуправления в современном понимании, то есть самостоятельного, не было: оно было в системе строгой управленческой вертикали государственного управления. Отсюда и определение в Большой Советской Энциклопедии, отличное от встречаемых во многих других источниках, на которые сегодня целесообразно опираться.

Например, в Конституции Российской Федерации (ст. 130) говорится, что местное самоуправление «обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения» [Конституция РФ].

Интересным является трактовка понятия местного самоуправления в Европейской хартии местного самоуправления (ст. 3). Здесь «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». Таким образом, Европейская хартия местного самоуправления не предусматривает градацию вопросов ведения на вопросы местного значения и государственные дела. Скорее хартией определяется, что во-

просы местного значения являются частью «государственных дел». В этом особенность понятия местного самоуправления, даваемого в настоящем документе. Отмечу также, что Европейская хартия местного самоуправления «в свое время послужила ориентиром формирования национального законодательства в этой сфере, включая и проблемы юридической защиты местного самоуправления». [Европейская хартия МСУ]

Большая Советская Энциклопедия среди основных признаков самоуправления называет «принадлежность публичной власти населению или избирателям соответствующей территории, членам общественной организации, коллектива».

О.В. Курганская характеризует местные органы как «выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти». Н.А. Игнатюк дает несколько иное понятие — это избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, осуществляющие функции публичной власти на территории муниципального образования. Органы местного самоуправления наделяются собственной компетенцией на решение вопросов местного значения, а также могут исполнять некоторые государственные полномочия по поручению органов государственной власти. О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев подчеркивают, что это «органы местных самоуправляющихся территориальных сообществ, которыми они формируются и перед которыми они несут ответственность за ненадлежащее осуществление своих полномочий» [Курганская О.В.: С.105] В ст. 2 ФЗ N 131-ФЗ органы местного самоуправления определяются как избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Однако определение Закона охватывает основные признаки понятия, но не содержит признака самостоятельности органов и взаимосвязи с населением. Точнее было бы сказать, что органы местного самоуправления — это выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов госу-

дарственной власти, осуществляющие свою деятельность в интересах населения с учетом исторических и иных местных традиций [131-ФЗ].

Модель местного самоуправления — это система горизонтальных и вертикальных взаимосвязей между субъектами местного самоуправления. Традиционно выделяют три отечественные модели местного самоуправления: земскую, советскую и новую (современную). Однако система местного самоуправления начала складываться и на более ранних этапах развития отечественной истории.

Первая модель местного самоуправления в России берёт своё начало в 1864 году. Разработанная ещё в начале XIX века М.М. Сперанским в дискурсе, так называемого, земельного вопроса легла в основу Положения о земских учреждениях Александра II, которое предусматривало создание выборных земских собраний (губернских и уездных). В чьи полномочия входило общее заведывание местными хозяйственными делами [Бардаков А.И.: С.38]

Основной причиной побудившей императора передать полномочия земствам и сама суть реформы — отдать управление регионами в руки самих регионов, так как программы, которые составлялись центральным управлением и которым следовали чиновники очень часто были просто бесполезными, так как не имели ничего общего с реальной ситуацией на местах.

Посредством двух реформ: земской (1864 г.) и городской (1870 г.) первые зачатки самоуправления оформились в модель децентрализованного управления способствующую развитию местного самоуправления. Но только к началу XX века земства обрели политический вес [Кодина Е.А.: С.18].

Осенью 1904 г. на общеземском съезде была выработана программа политических реформ — создание органа народного представительства с законодательными правами, введение гражданских свобод, равноправия сословий и расширение круга деятельности местного самоуправления. К октябрю 1905 года продолжающаяся «смута» вынудила Николая 2 даровать «Высочайший Манифест об усовершенствовании государственного порядка» [Земеров Н.: С.33].

15 марта 1917 года земства были наделены политической властью — князь Львов представителей губернских и уездных управ назначил комиссарами Временного правительства, его полномочными представителями на местах.

Основными чертами земской модели можно назвать: функционирование земских учреждений вне системы государственных органов; существование земской системы только на двух административных уровнях — уездном и губернском; наличие у земств значительных полномочий; наличие у земств прочной финансово-экономической базы; четкая правовая регламентация земской системы и т.д.

Земское и городское управление соответствовало всем существовавшим в то время канонам самоуправления, а хозяйственная самостоятельность земских учреждений не знала аналогов во всем мире. Земства были уникальным явлением не только в жизни России, но и в мировой практике местного самоуправления [Зотов В.б.: С.64].

Подытоживая можно сказать, что земства помогли регионам значительно улучшить свою экономику, избежать многих проблем с управлением, существовавших со старой системой, а также освободили высшие государственные органы от решения мелких проблем.

С революцией 1917 года на смену буржуазной модели самоуправления пришла абсолютно новая — советская модель управления. Но настоящий интерес к идее создания институционально оформленной модели в СССР возник к 1925 году, так как система городского управления, роль и место Советов, их структура, функции и полномочия формировались в процессе развития советского государства. 24 октября 1925 года было принято «Положение о городских Советах». Данное положение дало мощный толчок к развитию самоуправления в СССР. В короткие сроки города получили необходимые права и свободы для восстановления городского хозяйства и начали обретать самостоятельность [Курманов Э.Р.: С.34]

Но полностью самоуправление не могло вступить в свои права, так как государство советов не предполагало системы местного самоуправления. Был совершён переход к тоталитаризму и выстраивание жёсткой вертикали власти сверху вниз.

Согласно Конституции 1936 г. Советы определялись как «органы пролетарской диктатуры» призванные проводить политику центра на местах. Вопросы

нормативного регулирования переходили от Советов к высшим исполнительным органам и органам коммунистической партии. Местные Советы превратились в простых исполнителей воли центра [Васильев А.А.: С.120].

С начала времен «хрущевской оттепели» советская модель приобрела окончательные черты в которых роль Советов ещё больше ослабела, так например, в общем руководстве подведомственными территориям были осуществлены следующие мероприятия: передача местной промышленности Совнархозам, разделение областных и краевых Советов на промышленные и сельские, вывод из системы районных Советов органов сельхоз управления, усиление на местах органов, не подчиненных Советам, и т.п.

В советский период органы местного самоуправления и местная власть встроены в систему государственного аппарата, где местные Советы как звенья единой системы органов государственной власти решают как вопросы местного значения, так и участвуют в реализации общегосударственных задач представляя собой единую систему представительных органов государственной власти, в которой главным образующим фактором являлось руководство вышестоящих органов власти нижестоящими. Отсутствие собственной компетенции; жесткая централизация управления; принцип патернализма — суть советской модели управления на местах [Липина М.А.: С.114].

Отказ от принципа демократического централизма и переход к новой модели управления связан с реформами государственно-политического устройства России. В декабре 1988 года Верховный Совет СССР принял поправки в Конституцию СССР и Закон "О выборах народных депутатов СССР". Этими нормативными актами устанавливался принцип состязательности выборов и вводился запрет на совмещение должности депутата с должностями в исполкомах, судах и некоторых партийных органах. Таким образом началось разграничение полномочий между государственными и муниципальными органами власти. Закон СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР" (1990 г.) который впервые раскрыл понятие местного самоуправления: — это самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения, исходя из интересов на-

селения и особенностей административно-территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы, а также закон РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР" (1991 г.) закрепили за Советами значительные полномочия, собственный бюджет и собственность, что не соответствовало ленинскому пониманию советского типа власти и, по сути, означало ликвидацию советской модели. Окончательной точкой в этом процессе стала ликвидация городских и районных Советов народных депутатов и передача их полномочий местным органам власти (Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. N 1760 «О реформе местного самоуправления в РФ»).

Конституция РФ (ст. 12) — В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти [Конституция РФ].

На реформу местного самоуправления особое влияние оказало принятие Федерального закона от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Данный нормативный акт закрепил новую дефиницию местного самоуправления, определив его как признаваемую и гарантированную Конституцией РФ самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций [131-ФЗ]. Основными направлениями развития местного самоуправления 154-ФЗ определил: развитие основных вопросов федерального законодательства в сфере местного самоуправления, например, принятие Федеральных законов «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», «Об основах муниципальной службы» и т.п.; развитие законодательства о местном самоуправлении на уровне субъектов Российской Федерации; развитие местного нормотворчества [154-ФЗ].

На практике же Закон оказался не эффективным. Так, например, закон не решал вопросы связанные с: неопределенностью территориальной организации местного самоуправления, удаленностью местных органов власти от населения,

нечеткостью в определении вопросов местного значения, несоответствием ресурсов исполняемым обязанностям органов местного самоуправления, сложностью механизмов взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления и т.п.

Важное место в процессе формирования новой модели занял вопрос связанный с определенными трудностями возникшими вследствие недостаточного усвоения негосударственного характера органов местного самоуправления и отсутствие у них навыков общественной самодеятельности. Дело осложнялось ещё и тем, что некоторые органы власти субъектов Российской Федерации попросту тормозили данный процесс, не согласные с передачей собственности и полномочий по формированию бюджета на места, а также с введением выборности нижнего слоя местного чиновничества, не подчиняющегося «верхам». В связи с этим в ряде регионов, особенно в республиках, приняты законы, извращающие самую суть самоуправления и ставящие его под контроль региональных органов. Государственная Дума в постановлении от 10 июля 1996 г. «О ходе исполнения Федерального закона» Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и об обеспечении конституционных прав населения на самостоятельное решение вопросов местного значения» рекомендовала законодательным органам субъектов РФ привести в соответствие с Конституцией и действующим Федеральным законом свои нормативные правовые акты по вопросам местного самоуправления. [Ибрагимов Х.: С.24]

Помимо этого, требовалось грамотное формирование финансово-экономической основы местного самоуправления, формирование муниципальной собственности, организацию эффективного взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления. В этой связи 25 сентября 1997 г. был принят Федеральный закон N 126-ФЗ "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». Данный Закон определил основные принципы организации местных финансов, установил источники формирования и направления использования финансовых ресурсов местного самоуправления, закрепил основы бюджетного процесса в муниципальных образо-

ваниях, а также гарантии финансовых прав органов местного самоуправления [126-ФЗ].

Таким образом, процесс становления правовых основ организации самоуправления все больше обретает усовершенствованный характер, несмотря на то, что субъекты Федерации сдерживают этот процесс всеми силами законодательства, которое зачастую противоречит Федеральному, поэтому требуется комплексный подход к сложившимся противоречиям, суть которого будет в максимальном приближении муниципальной власти к населению.

1.2. Модель местного самоуправления в современной России

Новое законодательство о местном самоуправлении, воплотившее в себе основные идеи муниципальной реформы, было принято 6 октября 2003 года. До этого местное самоуправление в России регулировалось рядом законодательных актов, основным из которых был Федеральный закон № 154-ФЗ от 28.08.1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Муниципальные финансы были урегулированы отдельным законодательным актом — Федеральным законом № 126-ФЗ от 25.09.1997 «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». Оставив прежним название основного нормативного документа в сфере местного самоуправления — «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» — новое законодательство (Федеральный Закон № 131-ФЗ от 06.10.2003) внесло радикальные изменения практически во все аспекты функционирования местной власти. [Конституция РФ, 131-ФЗ, 126-ФЗ]

Основные направления преобразований сводились к следующим:

На всей территории страны в качестве базовой вводилась двухуровневая модель местного самоуправления, обеспечивающая формирование муниципальных образований на уровне поселений и на уровне муниципальных районов; кроме того, предусматривалось создание городских округов — одноуровневых муниципалитетов, выполняющих функции как поселений, так и районов;

Перечень вопросов местного значения достаточно существенно сокращался по сравнению с предыдущей редакцией Закона, все полномочия муниципальных образований разделялись между поселенческим и районным уровнем, при этом за муниципальными районами было закреплено решение как вопросов местного значения на межселенных территориях, так и исполнение многих ключевых функций на территории поселений (в частности, связанных с организацией образования и здравоохранения);

Вводилось более четкое регулирование передачи на местный уровень отдельных государственных полномочий и обеспечения их финансирования из бюджетов вышестоящих уровней;

Обеспечивалось более развернутое регулирование и расширялись формы осуществления непосредственной демократии на местном уровне; более детально, по сравнению с предшествующей редакцией закона, была проработана нормативная база территориального общественного самоуправления;

Ужесточались законодательно закрепленные требования к органам местного самоуправления, в частности, предусматривалось наличие в каждом муниципалитете представительного органа, главы муниципального образования, а также местной администрации; как правило, запрещалось совмещение постов главы администрации и главы представительного органа, жестко регулировалась численность местных депутатов и т.п.;

Ограничивался перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности; объекты, не подпадающие под законодательно установленные ограничения, подлежали репрофилированию либо отчуждению;

За муниципальными образованиями на постоянной основе закреплялись доходные источники; принципы и механизмы предоставления финансовой помощи муниципалитетам были детально урегулированы федеральным законодательством;

Вводилось более развернутое регулирование межмуниципального сотрудничества, направленное как на более активное использование данного инструмента в организации решения вопросов местного значения, так и на унификацию его форм [Кодина Е.А.: С.18]

Нельзя сказать, чтобы потребность в реформировании местного самоуправления не осознавалась в обществе. Активные дискуссии с привлечением экспертного сообщества, муниципальных лидеров, общественных организаций выявили неудовлетворенность сложившейся системой регулирования в данной сфере. При этом наиболее остро стояли вопросы организации финансирования муниципальных образований, обеспечения хотя бы минимальных гарантий финансовой автономии местного самоуправления.

Тем не менее, вряд ли можно считать, что всеобъемлющие преобразования, предусмотренные муниципальной реформой, имели под собой объективные основы. Требовалась скорее определенная корректировка механизмов функционирования муниципальных образований, а не кардинальная ломка сформировавшейся системы институциональных отношений. Тем не менее, в рамках реформы был выбран иной, радикальный вариант. И объяснение этому нужно искать скорее в области идеологической, чем практической. Фактически в концепции муниципальной реформы нашли отражение не одно, а несколько идеологических подходов [Буксман А.Э.: С.30]

Во-первых, это политика разграничения полномочий, стремящаяся к четкому разделению непересекающейся компетенции между различными уровнями власти и однозначному определению ответственности того или иного уровня за определенные вопросы. Соответственно, для муниципальных образований разных типов были сформированы перечни вопросов местного значения, в максимальной степени исключая пересечение и дублирование. Компетенция органов местного самоуправления городских округов включала в себя совокупность вопросов местного значения как муниципальных районов, так и поселений. Существенной переработке подверглись формулировки вопросов местного значения. Основная цель состояла в ликвидации зависимости компетенции органов местного самоуправления от формы собственности на те организации, которые предоставляют услуги в соответствующей сфере. Кроме того, в рамках данной политики был провозглашен принцип: имущество и финансы должны двигаться за полномочиями, муниципальная собственность и доходные источ-

ники местных бюджетов должны определяться объемом и характером решаемых ими задач.

Во-вторых, это идеология приближения муниципальной власти к населению. В результате на большей части территории страны были созданы муниципалитеты поселенческого уровня, причем доступность власти должна была обеспечиваться географически — пешая доступность в течение рабочего дня применительно к поселениям и транспортная — применительно к муниципальным районам. Кроме того, были урегулированы механизмы привлечения населения к решению вопросов местного значения, а также контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления через различные формы непосредственной демократии.

В-третьих, это стремление к обеспечению финансовых гарантий органам местного самоуправления. Соответственно, на федеральном уровне были определены местные налоги, а также единые нормативы отчислений от федеральных налогов, закрепляемые за муниципальными образованиями на постоянной основе. Право на закрепление единых нормативов было предоставлено также субъектам Федерации. Для предотвращения негативного влияния федеральных и региональных нефинансируемых мандатов на финансовое состояние муниципальных образований были ужесточены требования к финансированию передаваемых на муниципальный уровень полномочий. Кроме того, были предприняты меры для исключения финансирования муниципальных образований на основе их фактических либо прогнозируемых доходов и расходов. Финансовая помощь должна была выделяться на подушевой основе либо на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Наконец, четвертая тенденция, проявившаяся уже на этапе принятия федерального законодательства о муниципальной реформе — это огосударствление института местного самоуправления, его начавшееся встраивание в вертикаль власти. Она проявилась как в большей зарегулированности организации местного самоуправления в целом: вместо обеспечения минимальных требований к формированию и функционированию институтов местного самоуправления, как это было принято ранее, новое законодательство по большинству вопросов либо

предлагало единственное решение, либо — закрытый перечень альтернатив; так и в отдельных новациях, включенных в законодательство. В частности, усиливались инструменты ответственности местного самоуправления перед государством. Предусматривалась возможность временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления, в том числе введение временной финансовой администрации в случае неплатежеспособности муниципального образования. [Ерошин А.П.: С.618]

Внешне подобная идеологизированность реформы создавала впечатление концептуально стройной, внутренне увязанной системы. Однако совмещаемые в новом законодательстве идеологические подходы не всегда бесконфликтно уживались друг с другом, иногда вступая в прямое противоречие. Так, в законе были предусмотрены различные формы участия населения в решении вопросов местного значения: самообложение, трудовая повинность, что соответствовало идеям самоорганизации населения на поселенческом уровне для обеспечения своей жизнедеятельности. Однако в рамках государственнической логики эти формы были урегулированы настолько жестко, и оказались настолько сложны в администрировании, что их внедрение в соответствии законодательно закрепленным регулированием стало фактически невозможным. В результате на практике они либо вообще не используются, либо применяются вне рамок существующего правового поля.

Одним из базовых противоречий, во многом определивших дальнейшую судьбу реформы, стало противоречие между жестким регулированием территориальных основ местного самоуправления и компетенции муниципальных образований, с одной стороны, и либеральным подходом к финансовым вопросам, направленным на увеличение финансовой автономии муниципалитетов, с другой стороны. Получалось, что государство, своим регулированием однозначно определив территорию и сферу ответственности муниципального образования, и тем самым сведя к минимуму его гибкость в определении собственных доходов и расходов, при этом не брало на себя никаких значимых обязательств по объемам финансирования местных бюджетов, которые, в отличие от механизмов распределения финансовой помощи, фактически не регулировались в зако-

нодательстве. В то же время, в условиях усиления государственного регулирования, не мог в полной мере реализоваться и принцип финансовой автономии. Так, не удалось существенно усилить роль местных налогов в доходах муниципальных бюджетов и расширить самостоятельность органов местного самоуправления в их регулировании [Х. Ибрагимов: С.23].

Кроме того, идеологическая жесткость, оторванность от потребностей практики predeterminedелили утопичность ряда ключевых положений нового законодательства. Поэтому уже в текст закона были включены некоторые амортизаторы, смягчающие его базовые положения. Так, наряду с жестким разграничением вопросов местного значения между муниципальными районами и поселениями, была предусмотрена возможность передачи полномочий по решению вопросов местного значения от одного к другому органу местного самоуправления этих муниципальных образований, что позволяет регулировать фактическое распределение обязанностей в каждом конкретном случае в зависимости от местных условий [Зотов В.Б.: С.176].

Наряду с критерием пешей доступности центра поселения, в законодательстве был также закреплён критерий минимальной численности населения. Поскольку эти подходы в большинстве случаев противоречат друг другу, в ходе проведения территориальных преобразований регионы фактически могли выбирать, на какой из критериев ориентироваться. В целом же необходимо признать, что создаваемая на многих территориях фактически с чистого листа, без учёта сложившихся традиций территориальная структура местного самоуправления оказалась одним из наиболее жестких и сложно адаптируемых элементов муниципальной реформы.

Не случайно, как показало дальнейшее развитие ситуации, заложенного в законодательство о местном самоуправлении потенциала адаптивности оказалось явно недостаточно для практической реализации реформы. В дальнейшем эрозия исходной идеологии реформы продолжалась, что, с одной стороны, позволяло приспособить закреплённые в законодательстве механизмы к потребностям практики, но, с другой стороны, уничтожало внутреннюю логику осу-

ществляемых преобразований и во многом обесценивало саму суть проводимых реформ.

Рассматривая дальнейшую судьбу муниципальной реформы, необходимо учитывать также, что реформа, имея четкую идеологическую базу, в то же время не позволяла найти адекватного ответа на те вызовы, которые встали перед территориальным развитием России в настоящий момент. Другими словами, идеология реформы вытекала в первую очередь из общетеоретических построений, а не требований времени.

Во-первых, в современных условиях центрами экономического роста являются в первую очередь города, их успешное развитие считается критически важной предпосылкой обеспечения конкурентоспособности любой страны. Поэтому создание оптимальных организационных и управленческих условий для развития и повышения конкурентоспособности крупных городов и городских агломераций должно находиться в центре любых преобразований в муниципальной сфере. По словам известного канадского специалиста по муниципальному управлению Эндрю Сэнктона, «...значительная доля озабоченности проблемами муниципального управления в Канаде на протяжении последнего десятилетия была вызвана осознанием того, что происходящее в наших городах гораздо более существенно для экономического процветания, чем происходящее в наших шахтах, на наших фермах и рыболовецких судах». В частности, сфера компетенции крупных городов должна быть достаточной для того, чтобы иметь существенные возможности влиять на собственное развитие и утвердить себя как привлекательное место для экономической деятельности и культурной жизни.

В то же время в России в центре муниципальной реформы находились вопросы организации самоуправления на сельских территориях. Проблематика городов, вопросы их конкурентоспособности вообще не играли существенной роли ни в обсуждении преобразований в сфере местного самоуправления, ни в дизайне проводимых реформ. В федеральном законодательстве не было осуществлено четкого разграничения между городами, которым должен быть предоставлен статус городских округов, и городами, которые могут быть город-

скими поселениями и включаться в состав муниципальных районов. [Сухинин В.Б.: С.114] В результате статус городского округа не получили такие крупные города, как Ангарск (245,5 тыс. чел.) Иркутской области, Гатчина (88,4 тыс. чел.) Ленинградской области и ряд других. При этом городской округ как тип муниципального образования, характерный для крупных городов, рассматривался фактически как сумма поселения и района, подходы к организации функционирования городской власти оказывались производными от управленческих механизмов, определенных в отношении сельских территорий, специфика городского социума во внимание не принималась.

Во-вторых, сложнейшим вызовом, стоящим перед пространственным развитием России, является динамичное изменение сложившейся системы расселения. Одним из основных факторов здесь выступает неравномерность экономического развития в условиях сокращающейся численности населения. В результате человеческий капитал концентрируется в первую очередь в «точках роста», особенно в мегаполисах, где есть перспективы экономической деятельности, занятости, получения качественных и разнообразных услуг. В то же время на значительной части территории происходит отток населения, ухудшение его возрастной и образовательной структуры, уменьшение доступности услуг.

Даже без учета этого фактора целесообразность введения унифицированных подходов к организации местного самоуправления на всей территории столь разнообразной страны, как Россия, вызывает серьезные сомнения. Но в условиях динамичных изменений в системе расселения, поляризации ситуации в различных муниципальных образованиях предусмотренная реформой единая территориальная организация, закрепление общего для всех муниципалитетов перечня вопросов местного значения и одинакового круга полномочий, а также единых механизмов финансирования создало в системе явно избыточное напряжение. С одной стороны, это толкало к минимизации функций муниципальных образований, снижению их роли в организации жизнедеятельности местного сообщества, так как даже самые слабые должны были справиться с поставленными задачами. Однако выяснилось, что это недостижимо, поскольку возможности многих территорий оказались недостаточными даже для реше-

ния того ограниченного круга вопросов, который был закреплен за ними законодательством. С другой стороны, это не позволяло раскрыть потенциал самоорганизации тех местных сообществ, которые были способны выполнять гораздо более широкие полномочия, стремились к более комплексному решению стоящих перед ними задач и были готовы брать ответственность за результаты своей деятельности.

Таким образом, уже на этапе принятия нового законодательства о местном самоуправлении было ясно, что в механизмы реформы заложены многочисленные нестыковки, проблемы, конфликты, что не могло не отразиться на процессе её реализации. Даже сегодня принимаются значительные изменения в нормообразующей системе местного самоуправления.

В этом свете весьма интересной выглядит теория Ш. Монтескье описанная в произведении «О духе законов», где он рассматривает законы с позиции природы. Так например: «Законы должны соответствовать природе и принципам установленного правительства; физическим свойствам страны и её климату — холодному, жаркому или умеренному; качествам почвы; образу жизни её народов — земледельцев, охотников или пастухов; степени свободы, допускаемой устройством государства; религии населения, его склонностям, богатству, численности, торговле, нравам и обычаям. Совокупность всех этих отношений можно назвать «духом законов» [Ш. Монтескье].

Рассматривая климатическую специфику современной России можно выделить и холодный климат — Сибирь, районы Заполярья и Крайнего Севера, и жаркий — Поволжье и Северный Кавказ, и умеренный — Центральная Россия. Помимо этого рельеф России весьма разнообразен Дальний Восток, Южная Сибирь, Урал и Северный Кавказ представлены горными областями широкой поясности, Сибирь в целом выглядит как один большой лес, а юг России как необъятная степь. Климатические и географические отличия в разных регионах России сформировали совершенно разные нравы и обычаи народов их населяющих. Закон о МСУ в статье 1.2 учитывает данную особенность в решении вопросов местного значения и понимает всю важность интересов населения при их решении с учетом исторических и иных местных традиций [131-ФЗ].

Но если углубиться дальше, то можно выявить явные противоречия внутри самого закона, ведь осуществление его на практике приводит ни к многоукладному характеру организации и осуществления местного самоуправления, а к унификации одной модели на абсолютно разных территориях не учитывающей особенности местных традиций и обычаев. Причиной тому явились весьма размытые формулировки статей которые с одной стороны давали манёвр местному самоуправлению для учёта местных особенностей, но с другой стороны не позволяли этого сделать из-за двойственности трактовок.

За четверть века местное самоуправление прошло долгий путь приближения к народу, но принятые в последние годы поправки в Закон о МСУ говорят об обратной тенденции огосударствления института доказательством тому — ФЗ № 136 от 27 мая 2014 года. Документом внесены изменения в положения федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ».

В 67 крупных городских округах с делением на районы (56 из них — региональные центры) вводятся два уровня местного самоуправления, предлагается отменить прямые выборы мэров и назначать сити-менеджеров. Горожане выберут депутатов райсоветов, из них сформируется горсовет, председатель которого станет и главой муниципального образования. В других городах выборы мэров остаются. Во всех муниципальных районах жители избирают глав поселений и депутатов сельсоветов, из них сформируют райсовет, где выберут спикера и главу муниципального образования, главу администрации района назначают по контракту. Реформа затрагивает вопросы формирования представительных органов муниципальных районов, избрания их глав, территориальной организации местного самоуправления в городских округах, а также распределения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления [136-ФЗ].

Основные изменения местного самоуправления:

1. Введены новые виды муниципальных образований — городской округ с внутригородским делением; внутригородской район.

2. Урегулирование вопросов территориального устройства, изменения границ и преобразования городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов.

3. Особое внимание в указанных федеральных законах отведено вопросам местного значения различных видов муниципальных образований, в том числе: в статье 17 Федерального закона закреплена возможность перераспределения законами субъекта Российской Федерации полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

4. Расширены полномочия субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления, в связи с чем, региональными законами могут быть также урегулированы вопросы: порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов (часть 3 статьи 34 Федерального закона); порядок формирования представительного органа муниципального района; численность депутатов представительного органа городского округа с внутригородским делением и внутригородского района; порядок избрания главы муниципального образования,

5. Изменен порядок формирования конкурсной комиссии при проведении конкурса на замещение должности главы местной администрации, согласно которому:

6. Внесены значительные изменения в статьи 52, 53, 55, 57, 58, 60, 61, 62, 63, 63.1, 65, регулирующие бюджетные отношения.

7. У органов местного самоуправления появилось право в соответствии с уставами муниципальных образований принимать решение о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых работ, не требующих специальной профессиональной подготовки.

8. Из вопросов местного значения исключена обязанность по вопросам социальной защиты населения.

Так, например, исключение обязанностей по вопросам социальной защиты населения совершенно чётко укладывается в логику программ по развитию территорий, где основные функции выполняют субъекты федерации, а не местные органы власти. Но если в западной части России подобная модель найдёт отклик, то в Сибири и на Дальнем Востоке её попытка реализации может нанести существенный вред местному самоуправлению, что обусловлено протяжённостью субъектов федерации в этих регионах.

Столь разнообразный спектр изменений в функционировании МСУ, как утверждают многие исследователи данной проблемы, говорит о превращении муниципалитетов в аналоги «Советов, которые во времена СССР были органами государственной власти». Примером этому может служить, предусмотренная ст. 132 Конституции, возможность наделения органов МСУ отдельными государственными полномочиями, в результате чего местное самоуправление перегружено государственными делами и теряет свое непосредственное назначение – решение вопросов местного значения. Кроме того, четкого критерия разграничения компетенции между государственной и муниципальной властями нет. В качестве примера можно привести ст. 35 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», где органам государства предоставлено 9 полномочий по поддержки данных видов НКО, а органам МСУ предоставлено два самостоятельных полномочия, и дополнительно к ним еще 7 полномочий, которые одновременно возложены и на органы исполнительной власти субъектов РФ (например, предоставлять до половины средств на возмещение расходов, связанных с инженерным обеспечением территории садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений) [66-ФЗ].

Весьма интересным в данном дискурсе является высказывание главы Всероссийского совета местного самоуправления — Вячеслава Тимченко: «предлагается опустить местное самоуправление с уровня городских округов и муниципальных районов на уровень внутригородских районов и поселений, а горсоветы формировать из делегатов от внутригородских районов» и «Глав городов будет назначать губернатор или утверждать горсовет по представлению

главы региона». Таким образом местное самоуправление фактически превратится в часть государственного аппарата.

Для того же, чтобы местное самоуправление стало механизмом демократизации политического управления, необходимо вспомнить, что демократия как вид политического режима представляет собой, помимо прочего, наличие местных учреждений, формируемых на основе всеобщих выборов и наделенных реальной властью. Первоочерёдным в построении таких учреждений видится политическое воспитание населения. «Ни одно правление не нуждается в такой степени в помощи воспитания, как республиканское». Подобная добродетель есть сама суть демократического правления по мнению Ш. Монтескье, потому как только там управление государством вверяется каждому гражданину [Ш. Монтескье].

Когда же дух равенства доводится до крайности, в данном случае до всеобщей унификации местного самоуправления происходит разложение демократии. Народ отказывается признать им же самим назначенные власти и хочет все делать сам: совещаться вместо сената, управлять вместо чиновников и судить вместо судей. Тогда в республике уже нет места для добродетели. Народ хочет исполнять обязанности правителей, значит, правителей уже не уважают.

Так мы возвращаемся к идее о том, что разный климат и география по-разному влияют на отношение народа к государству. Так, например, периферийное положение Сибири и Дальнего Востока по отношению к Центральной части страны, отдалённость институтов власти в географическом смысле, а также отождествление их сугубо с исполнительными органами порождает по сути подданическую культуру у населения. Для российских республик с тёплым климатом присуща совершенно иная культура предполагающая признание решающей роли государства в решении общественных проблем, надежна на защиту и опеку с его стороны, на призванного разрешить все проблемы сильного регионального или государственного лидера. Климат и география Центральной России в этом ключе являются самыми выгодными, так как формируют активное участие населения в политике.

В соответствии со статьей 1 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 154-ФЗ от 28 августа 1995 года, органы местного самоуправления — это «выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти». Кроме того, статья 14 закона гласит, что «осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается». То есть мы видим, что законом подразумевается автономия органов местного самоуправления в решении вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования [154-ФЗ].

Основу организации власти на местах составляют выборные представительные органы и выборные должностные лица местного самоуправления. Выборный представительный орган местного самоуправления по предложению администрации утверждает местный бюджет, вводит или отменяет местные налоги и сборы, а также принимает положение (устав) о местном самоуправлении, контролирует деятельность главы местного самоуправления. Остальные полномочия, предусмотренные законом, реализует местная администрация. Глава администрации вправе выносить на референдум проект положения (устава) о местном самоуправлении, председательствовать на заседаниях представительного органа; «через образуемые им органы местного самоуправления управляет муниципальным хозяйством, распоряжается имуществом и объектами муниципальной собственности», разрабатывает местный бюджет, обеспечивает его исполнение; может являться членом представительного органа местного самоуправления. «Глава муниципального образования и иные выборные должностные лица местного самоуправления наделяются собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования». Также глава администрации муниципального образования (или другое выборное должностное лицо местного самоуправления) подотчётен населению непосредственно и представительному органу местного самоуправления (в соответствии с уставом муниципального образования).

Данное положение вещей свидетельствует об упоминаемом выше преобладании исполнительной ветви власти на местах. Это подтверждается тем, что администрация муниципального образования в лице своего главы «управляет муниципальным хозяйством, распоряжается имуществом и объектами муниципальной собственности». То есть концентрирует в своих руках экономические рычаги управления муниципальным образованиям, которые являются наиболее важными, ведь в основе любого управленческого решения с точки зрения теории управления лежат ресурсы, в особенности финансовые.

Помимо выборных представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривается наличие «иных» органов и должностных лиц местного самоуправления (ст. 17). Они могут быть предусмотрены уставом муниципального образования, на основе которого включаются в систему местной власти данного территориального образования. Эта же статья закона воспрещает образование «иных» органов и назначение «иных» должностных лиц органами государственной власти и государственными должностными лицами. Отметим также, что данные органы и должностные лица могут вводиться для управления материальными ресурсами соответствующей территории и управления муниципальным образованием с помощью этих ресурсов. Так как инициатива разработки положения (устава) муниципального образования принадлежит исполнительной ветви местной власти, а также в вопросах создания «иных» органов и введения «иных» должностных лиц местного самоуправления местные власти самостоятельны и не зависят от государственной, то на лицо их преимущество в использовании так называемого «административного ресурса».

Таким образом, очевиден уклон в распределении полномочий среди различных ветвей власти на местном уровне в сторону исполнительных органов местного самоуправления (с точки зрения законодательства).

Также немаловажным в муниципальной теории и практике является институт юридической ответственности имеет свои особенности регулирования и применения. В соответствии с принятым в гл. 10 Федерального закона от 6 ок-

тября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» подходом, юридическая ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц классифицируется как:

1. Ответственность перед населением муниципального образования — это ответственность депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, которая реализуется как институт отзыва данных лиц по основаниям и в порядке, установленном уставами муниципальных образований. Основаниями для отзыва могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке;

2. Ответственность перед государством. Подобная ответственность зачастую возникает при принятии законов противоречащих Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта РФ, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий.

3. Ответственность перед физическими и юридическими лицами. Подобная ответственность наступает в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе изданием актов, не соответствующих закону или иному правовому акту, послужившим основанием для убытков физическим или юридическим лицам.

Наиболее часто встречающимся видом ответственности можно считать случаи принятия органами и должностными лицами местного самоуправления незаконных правовых актов, нарушающих права и свободы граждан (физических лиц). Вред, причиненный незаконными актами органов местного самоуправления или их должностными лицами, подлежит возмещению лишь при наличии вины лиц, принявших подобные акты либо, наоборот, нарушивших права граждан или юридических лиц своим бездействием. При этом виновными должны считаться любые действия муниципальных органов и их должностных лиц, если они являются незаконными. Это следует из того, что вред причиняется не фактическим, а юридическим действием, незаконность которого обычно

уже сама по себе свидетельствует о наличии вины того лица, которое его совершило. Для возникновения ответственности местного самоуправления за издание нормативных и ненормативных актов, причинивших ущерб физическим и юридическим лицам, являющихся субъектами гражданско-правовых отношений, важна только юридически значимая деятельность органа власти, проявляющаяся через деятельность должностных лиц органов местного самоуправления. Должностное лицо отвечает не только за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него обязанностей, но и за дачу подчиненным указаний о совершении неправомерных действий, а также непринятие мер по обеспечению правовых норм, контроль за соблюдением которых входит в их служебные обязанности. Несмотря на то, что издание любого акта органом местного самоуправления рассматривается как легитимное, дозволенное действие, ст. 13 Гражданского кодекса РФ предусматривает возможность признания судом данных актов недействительными, вследствие несоответствия закону или иным правовым актам, если ими нарушены гражданские права и законные интересы физических или юридических лиц. Эта же статья предусматривает и применение последствий признания недействительными данных актов: в этом случае нарушенное право подлежит восстановлению либо защите.

Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления выступают важным элементом их правового статуса, гарантией качественной работы и добросовестного осуществления своих полномочий. Предназначение такой ответственности заключается в охране конституционного строя, основных прав и свобод граждан, в обеспечении порядка осуществления публичной власти, в следовании органов и должностных лиц местного самоуправления предписаниям действующего законодательства, в предупреждении посягательств на порядок осуществления публичной власти.

Результаты муниципального управления наглядно видны в состоянии муниципального хозяйства и благосостоянии населения в социальной и духовной сфере, в общественной безопасности (правопорядке) и в других сторонах жизни муниципального образования. Все население в целом и каждый конкретный

житель имеют свое мнение относительно рациональности и эффективности муниципального управления [131-ФЗ].

Существуют три уровня критериев эффективности муниципального управления: общая социальная эффективность; эффективность организации и функционирования муниципального управления; эффективность деятельности конкретных органов и должностных лиц.

Показателями общей социальной эффективности муниципального управления конкретного муниципального образования являются уровень и качество жизни населения.

Под уровнем жизни населения понимается уровень потребления материальных благ (обеспеченность населения промтоварами, продуктами питания, жильем и т.д.). Доля населения, находящаяся за “чертой бедности” является одним из важнейших показателей, характеризующих уровень жизни в данном муниципальном образовании.

Качество жизни населения характеризуют условия и безопасность труда, состояние среды обитания, наличие и возможность использования свободного времени, культурный уровень, физическое развитие, физическая и имущественная безопасность граждан и т.п.

Показателями эффективности организации и функционирования субъекта муниципального управления являются следующие группы: а) финансовые затраты на содержание субъекта управления (удельный вес, расходы на зарплату и др.); б) экономия труда и материалов в системе управления (сокращение трудоемкости и численности, повышение производительности, экономия электроэнергии и материалов и др.); в) затраты времени на выполнение отдельных операций и всего процесса управления (сокращение затрат времени на сбор, обработку информации, выработку и реализацию управленческих решений и др.).

Эффективность деятельности конкретных органов и должностных лиц местного самоуправления определяется степенью достижения целей и выполнения конкретных задач, поставленных в Положении о структурном подразделении (Устава), а конкретного должностного лица — выполнением в полном объеме требований должностной инструкции.

1.3. Формы местного самоуправления в Российской Федерации и их тенденции развития

Процесс формирования системы местного самоуправления и законодательства не завершен. Необходимо осмыслить первый опыт местного самоуправления, чтобы более объективно представить функционирование современной модели местного самоуправления сочетая его с анализом истории земства и советского периода государственности России. Необходимо проследить затем, каким принципам должно соответствовать местное самоуправление и из чего необходимо исходить при построении оптимальной модели организации местного самоуправления в России. Но пользуясь нормативно-правовой базой организации местного самоуправления можно выделить шесть основных форм осуществления местного самоуправления в Российской Федерации:

Первая форма. Предусматривает, что глава муниципального образования и представительный орган местного самоуправления избираются непосредственно населением. Глава выступает одновременно и высшим должностным лицом своего муниципального образования, его официальным представителем, и главой местной администрации. Эта модель, сегодня широко распространенная, воспроизводит сложившуюся на общефедеральном уровне форму полупрезидентского правления с доминирующим положением в ней Президента РФ. На местах, конечно, доминируют над всеми иными органами главы муниципальных образований. Представительный орган выполняет функции нормотворчества, контроля. Однако и глава представительного органа активно в той или иной форме участвует в их осуществлении и соединяет в своей компетенции полномочия во всех отраслях местно-публичной жизни. Строго говоря, при этой модели глава остается подотчетным Думе только в качестве руководителя местной администрации.

Вторая форма. Так же, как и в первой, представительный орган местного самоуправления и глава муниципального образования избираются непосредственно населением. Однако глава такого образования соединяет в своем статусе

се полномочия высшего должностного лица муниципального образования и председателя представительного органа. Функции главы администрации исполняет иное лицо, замещающее свою должность по контракту. Здесь глава в определенном смысле противопоставляется исполнительному аппарату местной власти — он взаимодействует с администрацией как официальный представитель жителей и представительного органа. Сильная сторона данной модели состоит в попытке организационного соединения лидерских начал в управлении и гарантий от необоснованной концентрации всей местной власти в одних руках. В то же время в ней заложен возможный конфликт главы администрации (управляющего), непосредственно возглавляющего осуществление исполнительно-распорядительных функций, распоряжающегося средствами местного бюджета, объектами муниципальной собственности, и главы муниципального образования, отдаленного от этих важных полномочий.

Третья форма представляет собой разновидность второй с тем отличием, что глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава. Однако это обстоятельство не меняет статус главы как высшего должностного лица муниципального образования, представляющего муниципальное образование в целом, подотчетного в первую очередь населению муниципального образования. Глава подотчетен представительному органу как его председатель.

Четвертая форма. Представительный орган избирается непосредственно населением. Глава муниципального образования независимо от способа его избрания одновременно является председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации. Глава муниципального образования здесь выступает одновременно в трех лицах: как высшее должностное лицо своего муниципального образования; как глава местной администрации; как руководитель представительного органа, в состав которого он входит по должности. Функциональная специализация представительных и исполнительных органов в данной модели осуществляется в том же виде, что и в предыдущих моделях. Расширение полномочий главы муниципального образования влечет расширение форм его подотчетности. Во всей полноте своих пол-

номочий он подотчетен населению. Представительному органу он подотчетен как глава администрации и как его, представительного органа, руководитель. Изложенная модель может иметь место в поселениях с численностью населения менее 1 тыс. человек.

Пятая форма принципиально отличается от других тем, что представительный орган муниципального образования в ней отсутствует. Его полномочия осуществляются сходом граждан. Такая модель предусмотрена для поселений, в которых численность жителей, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек.

Шестая форма. Представительный орган муниципального образования формируется в ходе непрямых выборов. Этот вариант предусмотрен для муниципальных районов. Представительный орган может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений. Глава муниципального района входит в состав представительного органа, являясь его председателем.

Стоит отметить, что описания следующих форм местного самоуправления нет в федеральном законодательстве, тем не менее, органы государственной власти в соответствии со ст. 33 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделены обязанностью содействовать развитию иных форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

В данном дискурсе очень интересным является опыт Белгородской области, где ещё в 1990-х годах по сути была возрождена земская модель. В августе 1996 г. губернатор Белгородской области подписал постановление «О земских собраниях сельских поселений (округов) Белгородской области». Кроме того, в результате совместной работы администрации области, областной Думы и Института проблем самоуправления Российского земского движения в качестве нормативной базы при формировании земских органов самоуправления подготовлены два документа — «Положение о земском (территориальном) общественном самоуправлении сельского округа (поселка) Белгородской области» и «Положение о выборах в Земское собрание сельского округа (поселка)». Они

легли в основу Положения о Земском собрании, принятого представительными органами местного самоуправления районов.

Во-первых, членами земских собраний население избрало достойных представителей культуры, образования, здравоохранения и общественных организаций. Не остались в стороне и пенсионеры, рабочие сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий, хозяйственные руководители.

Во-вторых, депутаты многих районных советов совместно с членами земских собраний творчески подошли к определению полномочий последних. Так, в Белгородском районе глава администрации сельского округа назначается только по согласованию с земским собранием, а в Губкинском районе все решения земского собрания в пределах своей компетенции носят обязательный характер для сельских администраций.

В-третьих, большинство земских собраний незамедлительно приступили к рассмотрению и решению наиболее важных вопросов местного значения — газификации и благоустройства территорий, принятия бюджетов, социальной поддержки малообеспеченных семей, восстановления культурного наследия.

Подобный опыт реализован и в Ленинградской области, но уже через институт сельских старост. В 2013 году губернатором области был принят областной закон №95 «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления».

Закон предполагает поддержку органами государственной власти Ленинградской области иных форм местного самоуправления (общественных советов, старост) только в сельских населенных пунктах Ленинградской области.

Основными задачами на которую направлена реализация закона являются: активизация участия сельского населения в решении вопросов местного значения; мобилизация собственных материальных и трудовых ресурсов отдельных граждан, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов для местного развития; формирование и развитие в сельской местности институтов гражданского общества; консолидация граждан, проживающих в сельской местности, в решении вопросов благоустройства населенных пунктов. Все данные

цели направлены на эффективное функционирование и развитие территорий сельской местности.

Оставить же на местах те полномочия, которые не требуют больших финансовых затрат, и которые реально можно исполнять, вовлекая людей в работу местного самоуправления — суть 131-го закона.

Реализовывая подобную практику повсеместно можно выделить и ещё один положительный момент — выборы сельских старост будут иметь минимальные финансовые затраты, так как будут проводиться посредством народного схода или если число жителей села настолько велико, что можно организовать сельский совет, то посредством сельского совета из числа его участников.

Помимо этого для сельской местности был бы интересен способ реализации управления, который называется советно-управленческим. Он предполагает появление фермера нового типа, которому было бы под силу заниматься решением текущих задач и работать по контракту с сельским старостой (и сельским советом). При этом разработка длительной стратегии развития, церемониальные функции и связь с вышестоящими органами оставалась бы за тем же сельским старостой (и сельским советом).

Такой фермер должен держать не просто подсобное хозяйство с пятью сотками земли и 6-8 коровами. Такой фермер должен будет не просто обеспечивать себя и свою семью продуктами питания, он должен будет создавать вокруг себя целую инфраструктуру в которую были бы вовлечены все жители села. Данная модель хорошо бы подошла для сёл в которых население не превышает двух сотен человек. Главным же камнем преткновения в возникновении фермера нового типа оказывается невозможность создания хозяйства, которое бы включало всех жителей села, иногда даже из-за того, что бесхозную землю на которой можно было бы как раз создать своё хозяйство невозможно купить у государства. Как следствие заведение общим хозяйством на общей территории в таких сёлах могли бы исполнять сельские органы местного самоуправления.

Примечания:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ от 26.01.2009. - №4. - Ст.445.

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ (07.05.2013): ФЗ от 06.10.2003 №131-ФЗ // СЗ РФ от 06.10.2003. - №40. – Ст. 3822.

3. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (ред. от 04.03.2013): ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ // СЗ РФ от 29.12.2008. - № 52 (ч. 1). - Ст. 6249.

4. Об основах социального обслуживания населения в РФ (ред. от 21.07.2014): ФЗ от 10.12.1995

5. Федеральный закон от 27 мая 2014 г. N 136-ФЗ "О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

6. Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

7. Федеральный закон от 25.09.1997 N 126-ФЗ (ред. от 28.12.2004) "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»

8. Федеральный закон от 15.04.1998 N 66-ФЗ (ред. от 31.01.2016) "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»

1. Астафичев, П. А. Городской округ с внутригородским делением как новый вид муниципального образования в современной России // Конституционное и муниципальное право. — 2015.- №6 - С. 60 - 62

2. Бардаков А.И. Муниципальное управление: теория, история, практика / А.И. Бардаков. – Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2007. – 172 с.

3. Ибрагимов Х. Институциональная организация компетенции местного самоуправления / Х. Ибрагимов // Муниципальная власть. - 2010. - №2. - С. 23-30.

4. Кодина, Е. А. Развитие законодательства о местном самоуправлении. Анализ актуальных правовых вопросов / Е. А. Кодина // Местное самоуправление: организация, экономика и учет. – 2013. – № 2. – С. 13–22.

5. Курманов, Э. Р. Проблемы территориальной организации местного самоуправления в свете некоторых решений Конституционного Суда Российской Федерации / Курманов Э. Р. // Конституц. и муницип. право. – 2012. – № 12. – С. 54–58.

6. Макарин А.В., Стребков А.И.. Теория и история политических институтов. — СПб. Питер, 2008. — 380 с.

7. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации. Учебник / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. - М.: Юристъ, 2011. - 559 с.

8. Зотов В.Б. Местное самоуправление и муниципальное управление / В.Б. Зотов, З.М. Макашева. – СПб.: Питер, 2009. – 176 с.

1. Электронная библиотека Гражданское общество в России [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.civisbook.ru/files/File/Monteskye.Odukhe.pdf> (Дата обращения: 29.04.2016)

Глава 2. Современные модели местного самоуправления на территории Красноярского края

2.1. Организация местной власти в Красноярском крае

Общая картина Красноярского края позволяет говорить, что регион экономически привлекателен. Но специфика климатического и географического положения края формирует совершенно разный нрав народов его населяющих как и следствие подразумевает совершенно разные методы к организации власти на местах. На юге большая плотность населения, муниципальные образования небольшие и как следствие та модель местного самоуправления которая складывается в России подходит для них в гораздо большей степени чем для северных широт Красноярского края, где существует дисперсия муниципальных образований, обособленность не только от региона, но и друг от друга.

Таким образом можно предположить, что способность самоуправления на севере Красноярского края пожалуй даже выше чем в западной части России обусловлено это тем, что некоторые муниципальные образования существуют по полгода в год по сути обособленно от региона, но позиция региона по отношению к власти на местах выглядит больше похожей на советскую модель. Вызвано это опять-таки же всеобщей унификацией органов МСУ. Не редко задачи, которые стоят перед поселениями Крайнего Севера сводятся сугубо к выживанию населения зимой. Бюрократические и правовые проволочки в существующем в законодательстве зачастую препятствуют даже выполнению той единственной задачи. Например, для того чтобы не замёрзнуть зимой глава посёлка должен проделать долги путь. Сначала до райцентра где он получит разрешение на вырубку леса, затем то того места, где можно её совершить, а потом обратно в посёлок (зачастую этот путь растягивается на сотни километров). Возвращаясь к модели подразумевающей создание института фермерства. То такие труднодоступные территории, их муниципальные районы могли бы формироваться по принципу союза фермерских хозяйств, где те фермеры нового типа выполняли

бы функцию представителей каждого из поселений в райцентре и решали подобные проблемы коллегиально.

В целом же по краю менталитет населения относительно либеральный, придаётся большее значение роли поселений, звучат предложения о реализации организационной модели «районы для поселений», а взаимоотношения региональных и муниципальных властей выстроено на принципах консенсуса властных элит. Муниципалы в наибольшей мере склонны поддерживать статус-кво в части организационных структур муниципалитетов и правовых основ их работы. Например, их вполне устраивает существующая двухуровневая структура самоуправления (районы-поселения). Властные ресурсы в этих регионах сосредоточены между определенным кругом влиятельных субъектов, при этом основные решения вырабатываются на основе компромисса элит (региональных, муниципальных). Помимо этого плюралистическая политическая культура в крае сформировала гражданскую активность у части населения, готовность пожертвовать своим временем для общественных нужд, брать на себя ответственность за решение части вопросов жизнедеятельности, а также готовность организовывать других. Это касается как горожан, так и жителей села.

Но суть — двойственность и органы местного самоуправления все больше становятся не представителями народа, а ставленниками финансовых групп, как местных, так и федеральных. Растут злоупотребления, борьба за власть принимает все более чудовищные формы, что показали последние выборы в Законодательное Собрание края, Городской Совет Красноярск, выборы мэра Красноярск. Появляются и растут проблемы, связанные с неэффективным распределением бюджетных средств, недовольством горожан, обособление функций управления в общественной и хозяйственной деятельности.

Перед тем как затронуть тему выбора модели местного самоуправления для Красноярск стоит напомнить о существующей структуре городского самоуправления — Глава города и Городской Совет, исполнительный орган городского самоуправления — администрация города Красноярск.

В целом же в соответствии с Законом Красноярского края от 1 декабря 2014 года N 7-2884 «О некоторых вопросах организации органов местного са-

моуправления в Красноярском крае» (в ред. Закона Красноярского края от 03.03.2015 N 8-3182):

1. Глава муниципального образования в Красноярском крае, избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию.

2. В городском округе закрытого административно-территориального образования края глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава и исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса.

3. В сельском поселении края с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 500 человек глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах.

4. В сельском поселении края, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации.

5. В поселении края, являющемся административным центром муниципального района, в котором полномочия местной администрации поселения исполняет местная администрация муниципального района, глава муниципального образования избирается представительным органом поселения из своего состава и исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса.

Красноярский городской Совет депутатов — выборный орган местного самоуправления, представляющий интересы населения города и принимающий решения в коллегиальном порядке. Депутаты городского Совета избираются на 5 лет в количестве 36 человек по смешанной, мажоритарно-пропорциональной системе.

Существование представительных органов городского самоуправления напрямую связано с осуществлением гражданского контроля за распорядительными действиями местной власти и возможностью граждан лично или посред-

ством избранных депутатов влиять на принятие жизненно важных для городского сообщества и обязательных к исполнению всеми горожанами решений.

В исключительном ведении городского Совета находятся: принятие устава города и внесение в него изменений; утверждение бюджета города и отчета о его исполнении; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах; принятие планов и программ развития города и утверждение отчетов об их исполнении; определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в городской собственности; определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также установления тарифов на их услуги; определение порядка организации и деятельности Контрольно-счетной палаты города; определение порядка участия города в организации межмуниципального сотрудничества; определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов городского самоуправления; контроль за исполнением органами и должностными лицами городского самоуправления полномочий по решению вопросов городского значения; к компетенции городского Совета также относится принятие общеобязательных правил по всем вопросам городского значения, предусмотренным федеральным законом и Уставом города, а также принятие решений по иным вопросам, отнесенным законодательством к компетенции представительных органов местного самоуправления или Уставом города к компетенции городского Совета.

Городской Совет вправе рассматривать и решать по представлению Главы города вопросы, отнесенные к ведению администрации города.

Городской Совет обладает правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании Красноярского края.

В то же время городской Совет должен действовать в рамках своей компетенции и не вправе в одностороннем порядке принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные к компетенции органов государственной власти и других органов местного самоуправления.

Все решения Совет принимает коллегиально. Основной формой деятельности Совета являются сессии, на которых депутаты правомочны принимать решения и иные акты Совета по вопросам, входящим в его компетенцию. Очередные сессии Совета проводятся не реже одного раза в три месяца, но при необходимости может быть проведена внеочередная или чрезвычайная сессия.

Заседания городского Совета являются, как правило, открытыми. Любому жителю города, обладающему избирательным правом, предоставляется возможность ознакомиться со стенограммой открытого заседания городского Совета.

Решения городского Совета принимаются большинством голосов (не менее 18 голосов «за»), если иное не предусмотрено Уставом города или Регламентом Совета — например, за внесение изменений в Устав города должно проголосовать не менее 24 депутатов [Красноярский край: официальный портал: режим доступа 27.04.2016г].

Сегодня перед Красноярском стоит вопрос о том по какому же пути пойдёт местное самоуправление. Первый и самый очевидный — сохранение существующей модели (которую я уже описал выше). Второй — создание муниципалитетов на уровне городских районов. Третий — создание Красноярской агломерации.

Путь развития предусмотренный поправками внесёнными в №136-ФЗ в 2014 г. предполагает, что на уровне городского округа и на уровне внутригородского района будут работать свои органы местного самоуправления. Представительный орган городского округа с внутригородским делением будет избираться либо из состава представительных органов внутригородских районов, либо на муниципальных выборах. В границах внутригородских районов местное самоуправление будет осуществляться населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Городские округа с внутригородским делением будут решать такие же вопросы местного значения, что и простые городские округа. Законами субъектов РФ для них могут устанавливаться дополнительные вопросы местного значения с передачей необходимых ресурсов.

К вопросам местного значения органов местного самоуправления внутригородского района отнесены, в частности, установление и отмена местных налогов и сборов, обеспечение первичных мер пожарной безопасности, утверждение правил благоустройства территории района и т. д.

Закон распространил особенности организации местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге на город федерального значения Севастополь. В нем должны быть созданы внутригородские муниципальные образования. Перечень вопросов местного значения и источники доходов местных бюджетов данных муниципальных образований будут определяться законами города Севастополь.

Кроме того, согласно поправкам субъекты РФ смогут изменять порядок избрания глав муниципальных образований. В частности, законом субъекта РФ может быть предусмотрено избрание главы представительным органом муниципального образования из своего состава [136-ФЗ].

Субъекты РФ получили право перераспределять полномочия между местными и региональными органами власти. При этом субъекты РФ не смогут перераспределить в свою пользу полномочия органов местного самоуправления, в частности, в сферах управления муниципальной собственностью, а также формирования, утверждения и исполнения местного бюджета.

Подобная структура организации вызывает массу противоречий. Первым из которых является создание новой ступени чиновничьего аппарата с одной стороны приближение «власти» к народу, с другой её отдаление. Возникает закономерный вопрос не приведёт ли реализация данной модели к подобию взаимоотношений «район — поселение»? Более того у жителей и так есть рычаги влияния внутри района — общественные организации, городские депутаты, работающие в районах, обращение в городскую администрацию. В данном дискурсе немаловажную роль играют органы территориально общественные самоуправления (ТОСы) находящихся на низовом уровне самоуправления и созданные по инициативе снизу, они вполне эффективно могут заменить какие-либо дополнительные выборные органы внутри городов. И всё же, на мой взгляд, в таких больших городах как Красноярск есть определённый потенциал создания

новой ступени власти, так как давно назрела необходимость осуществления самоуправления в «пригородной зоне», что существенно облегчит их жителям решение вопросов на местах.

Красноярская городская агломерация на сегодняшний день включает в себя помимо Красноярска такие населённые пункты как: Железногорск, Дивногорск, Сосновоборск, Берёзовка, Солонцы, а также близлежащие населённые пункты Манского, Сухобузимского, Емельяновского и Берёзовского районов. Общая численность населения на настоящий момент составляет более 1,3 млн. человек, а по прогнозам всего через 4 года может достигнуть 1,5 млн.

Дискуссия о создании Красноярской агломерации в краевой и городской администрациях началась ещё в 2007 г. рассмотрение вопроса по объединению в муниципальное образование «Большой Красноярск» значительной части его агломерации — Красноярска, его городов-спутников Дивногорска, Сосновоборска, Берёзовки и близлежащих посёлков.

Создание единого механизма управления агломераций для жителей пригородов имеет противоречивый характер с одной стороны — потеря статуса своего населённого пункта, например льготное налогообложение, более низкие тарифы на электричество и коммунальные услуги, наличие сельских доплат работникам бюджетной сферы, с другой стороны — плохое сельское освещение, транспортные проблемы. Главным же условием при создании агломерации для городов-спутников должно стать сохранение их органов местного самоуправления. Ведь если данный процесс будет происходить по принципу поглощения, а не по принципу согласованного развития территорий, то таким городам как Дивногорск или Сосновоборск сулит участь заброшенных микрорайонов Красноярска [МСУ в России].

На мой взгляд развитие местного самоуправления в Красноярске должно пройти где-то посередине между агломерацией и созданием муниципалитетов на районном уровне, тогда бы города-спутники были включены в единую систему местного самоуправления на равне с районами Красноярска.

2.2. Проблемы местного самоуправления в Красноярском крае

У муниципальных образований много проблемных вопросов. Чтобы улучшить работу на местах, был обобщён опыт муниципалитетов края и сформировали рациональные предложения по изменениям законов и принципов межбюджетных отношений, которые позволяют снять ряд серьезных проблем.

Существенная проблема муниципальных образований, в том числе и на территории Красноярского края — это низкая обеспеченность финансовыми ресурсами тех полномочий, которые переданы на местный уровень.

В таких условиях качественно реализовать свои полномочия очень трудно, а подчас практически невозможно.

Необходимо принимать меры для того, чтобы местное самоуправление становилось субъектом активной экономической политики, направленной на повышение благосостояния граждан, и выстраивать систему распределения налогов, которая будет стимулировать руководителей к развитию на своей территории производственного сектора.

Одной из самых важных проблем для большинства муниципальных образований является износ зданий, в которых располагаются социальные объекты (школы, больницы, детские сады).

Многие из них требуют капитального ремонта. Подобная ситуация сложилась практически во всех муниципалитетах. Для решения этой проблемы требуются серьёзные финансовые ресурсы, которых у муниципалитетов зачастую нет.

Поэтому необходимо найти компромиссное решение, чтобы у муниципалитетов появилась возможность проводить ремонты социальных учреждений и устранять замечания надзорных органов пошагово, в соответствии с имеющимися у них ресурсами.

Крайне актуальным остаётся вопрос об эффективности взаимодействия муниципалитетов с федеральными контролирующими органами. В органы местного самоуправления поступает огромное количество требований и обра-

щений о запросе информации, в частности от органов прокуратуры, МЧС, Роспотребнадзора.

В ряде случаев имеют место факты нарушения законодательства в действиях должностных лиц или в муниципальных правовых актах. Но объективно надо признать, что значительная часть выявляемых нарушений происходит не из-за бездеятельности местных властей.

Причина — нехватка квалифицированных кадров и банальное отсутствие в бюджете муниципалитета средств на устранение имеющихся нарушений.

В целях улучшения практического взаимодействия с федеральными органами власти в течение нынешнего года Советом муниципальных образований были заключены соглашения о взаимодействии.

В ходе подготовки таких соглашений идёт не всегда простой, но очень важный для обеих сторон диалог, благодаря которому можно лучше понять друг друга и преодолеть имеющиеся разногласия.

Следующая проблема — это сложности с исполнением Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Практика реализации на местном уровне этого закона показала, насколько он несовершенен. Очень часто аукционы выигрывают «случайные», неизвестные в муниципалитете фирмы [44-ФЗ].

Особые претензии у глав муниципальных образований вызывает качество работы у таких «победителей». Нередки случаи, когда аукцион выигрывает фирма-однодневка, а затем вместо выполнения работ начинается внутренняя перепродажа контракта, сокращаются сроки на его выполнение и, как следствие, страдает конечный результат качества. Вместе с тем, зачастую ответственность за такую работу возлагают на главу муниципального образования.

Ситуация с реализацией Федерального закона №44-ФЗ расценивается как критическая. Все предложения по изменению федерального законодательства основаны на серьёзном практическом опыте. Местная власть работает непосредственно с населением и сразу видит те или иные недостатки, которые порой возникают при реализации законов [44-ФЗ].

Например в Минусинском районе проходят заседание комитета по социальной политике. В Абанском – комитета по строительству, транспорту и жилищно-коммунальному хозяйству. В Шарыповском районе работает комитет по сельскому хозяйству, в Дзержинском – по развитию местного самоуправления. На территории Большеулуйского района проводятся заседания комитета по финансово-экономической политике, на котором обсуждаются перспективы развития малого и среднего бизнеса. Таким образом, можно сделать вывод, что география, и содержательное направление работы Совета очень широкие, что мы и определили в предыдущем параграфе.

По каждому вопросу на таких заседаниях представляется лучший опыт и наработки, которые есть в муниципальных образованиях. Дзержинский район показывает пример, насколько эффективно властям нужно работать с общественными организациями. Также здесь используются новые нестандартные формы работы с населением.

Государственная программа Красноярского края «Содействие развитию местного самоуправления» является правопреемником долгосрочной целевой программы «Повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления в Красноярском крае», успешно реализуемой в крае с 2008 по 2013 годы [Управление Администрации Губернатора Красноярского края: режим доступа 27.04.2016].

За прошедшие шесть лет все мероприятия программы были высоко востребованы, а объем финансирования превысил 7 млрд. 290 млн. рублей.

Целью Государственной программы является содействие повышению комфортности условий жизнедеятельности в городах и поселениях края и эффективной реализации органами местного самоуправления полномочий, закрепленных за муниципальными образованиями.

Сроки реализации Программы: 2014 – 2017 годы.

Программой предусмотрена реализация семи подпрограмм и одного отдельного мероприятия.

Подпрограммы:

- 1) «Поддержка муниципальных проектов и мероприятий по благоустройству территорий»;
- 2) «Содействие развитию и модернизации автомобильных дорог местного значения муниципальных образований»;
- 3) «Содействие созданию безопасных и комфортных для населения условий функционирования объектов муниципальной собственности»;
- 4) «Содействие развитию налогового потенциала муниципальных образований»;
- 5) «Повышение качества оказания услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в крае»;
- 6) «Стимулирование органов местного самоуправления края к эффективной реализации полномочий, закрепленных за муниципальными образованиями»;
- 7) «Содействие повышению уровня открытости бюджетных данных в муниципальных образованиях» (начиная с 2015 года);

Отдельное мероприятие: обеспечение правовой, консультационной, методической, информационно-просветительской поддержки органов местного самоуправления, организация и проведение повышения квалификации лиц, замещающих выборные муниципальные должности, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений, а также организация подготовки граждан, включенных в резерв управленческих кадров Красноярского края.

Общий объем финансирования Программы на 2014 – 2017 годы составит 3,8 млрд. рублей за счет средств краевого бюджета.

В рамках Программы предусмотрено предоставление на конкурсной основе субсидий бюджетам муниципальных образований края в целях содействия решению вопросов местного значения.

Муниципальные образования имеют равную возможность поучаствовать в реализации Программы. Для этого подается заявка в профильное министерство, к которой прикладываются требуемые документы. По каждой субсидии есть определенные требования. Основные из них - обоснование эффективности рас-

ходования средств, подтверждение софинансирования данных расходов из местного бюджета [Управление Администрации Губернатора Красноярского края: режим доступа 27.04.2016].

Профильное министерство обрабатывает представленную информацию и готовит предложения по распределению средств субсидии, которые обсуждаются на специально созданной комиссии, в состав которой входят члены Правительства, депутаты Законодательного Собрания края. По итогам работы комиссия формирует предложения по распределению субсидий. Окончательное распределение субсидий утверждается Правительством края.

Муниципальные образования отчитываются о потраченных средствах. В случае нецелевого или неэффективного расходования происходит возврат субсидии в краевой бюджет.

Большая аналитическая работа проведена Институтом муниципального развития. В этом году было организовано четыре муниципальных форума: в Западной, Центральной, Южной и Северной группе районов Красноярского края, с участием представителей муниципального сообщества из республик Хакасия и Тыва.

Главным результатом муниципальных форумов Красноярского края стали предложения в народную программу Общероссийского народного фронта.

Местное самоуправление должно найти пути решения тех задач, которые стоят перед главой каждого муниципалитета. Независимо от того крупный это город или небольшое сельское поселение, находится он в центре огромного края или отдаленном районе. Главная задача муниципалитета – это повышение качества жизни людей.

С 1 июля 2015 года началась практическая реализация масштабной земельной реформы. Её цель в том, чтобы граждане стали полноценными хозяевами своих участков, а поселения получили право распоряжаться земельными ресурсами и получать дополнительный доход.

Правительство страны поставило задачу все процедуры, включая землеустроительные, кадастровые работы, оформление и выдачу документов, проводить без волокиты. И мы обязаны выполнить эту задачу.

Прежде всего, для сельской интеллигенции — врачей и учителей, библиотекарей, социальных работников. Я надеюсь, что эти меры в ближайшее время получат законодательное оформление и позволят заинтересовать молодых специалистов работой на селе.

2.3. Оптимальная модель местного самоуправления для Красноярского края

Самое важное — федеральный закон предусмотрел вариативность моделей систем МСУ, и каждый муниципалитет должен самостоятельно определять, какая модель более эффективна. В Красноярском крае работа велась при разных моделях управления, каждая из которых имела свой положительный результат. При этом самая важная задача, конечно, быть ближе к людям, слышать людей, обеспечивая жизнедеятельность города [131-ФЗ].

Как было отмечено ранее — муниципалитеты постепенно становятся частью системы государственного администрирования. И если тенденция направленная на огосударствление института МСУ сохранится, то логичным представляется рассмотреть сущность муниципалитетов как нижних этажей государственной власти в которой бы они занимали самое важное звено местной государственной власти. При таких условия местное управление и самоуправление рассматривается как единое целое в отношении регионов и муниципалитетов. При таком стечении обстоятельств чёткое разграничение полномочий между муниципалитетами и регионами — суть эффективного распределения властных полномочий позволяющая предоставить значительную часть социальных услуг для населения.

В ведении муниципалитетов находилась бы: система начального образования; социальные услуги; политика в области занятости; местное планирование; муниципальные дороги; водоснабжение и канализационная система.

В обязанности региональных властей входили бы: среднее образование; некоторые технические службы; региональный транспорт; развитие малого и среднего бизнеса; региональная культура и спорт.

Уровни власти финансировались бы посредством местного налогообложения, пошлин и местных предпринимателей, а также частично за счет поступлений из центральных органов власти и других государственных институтов или займов.

Помимо этого в ведение муниципалитетов должны находиться решения вопросов местного значения действующих по принципу комитетов по финансам, развитию предпринимательства, культуре, здравоохранению, социальной работе, защите окружающей среды, городскому развитию, образованию и спорту. В сегодняшнем дискурсе для Красноярского края, да и в целом России, создание «системы комитетов» означало бы, что органы МСУ подменяли бы под собой функции администраций.

Как следствие столь значительная самостоятельность муниципалитетов потребовала бы серьезного сдерживающего механизма. В рамках самоконтроля муниципальный совет осуществлял бы надзор за деятельностью муниципалитета. В компетенции муниципального совета находилось бы право запрашивать отчеты о деятельности комитетов, так же решающее слово во всех вопросах осталось бы за ним. Помимо этого избрание специального наблюдательного комитета для наблюдения за деятельностью муниципалитетов и осуществления строгой контроль бухгалтерских систем. Всё это позволяет создавать сдержки и противовесы внутри системы для эффективной работы органов МСУ.

Подобная модель позволила бы создать благоприятные условия для включения граждан в политический процесс. Принцип открытого правительства, суть — сессии муниципально совета неизменно открыты для публики, причем представители общественности всегда могут высказаться в дебатах. Или же создание института местных плебисцитов, в ходе которых граждане приглашаются для голосования к урнам для решения локальных вопросов, таких как: закрытие или открытие местного аэропорта, часы работы магазинов в выходные дни и т.д. Результаты такого волеизъявления граждан ни к чему не обязывают местный совет, но служат мощным средством давления на депутатов. Проведение плебисцитов сопровождалось бы публичными форумами и открытыми дис-

куссиями, во время которых людям предоставляется возможность уточнить собственную точку зрения и познакомиться с иными позициями.

Давно стало фактом, что в местной политике особую роль играют различные группы давления: группы протеста, объединения, созданные для решения какого-то конкретного вопроса. Представляется возможным создание при муниципалитете торгово-промышленная палаты в которой формируется позиция деловых кругов по проблемам муниципального развития. Разумеется, их мнение весьма значимо, поскольку именно предприниматели формируют налоговую базу местной власти в данной модели МСУ. Таким образом представители бизнес-структур получают легитимный способ агрегации не только своих интересов, но интересов всего местного сообщества.

На мой взгляд столь открытая модель МСУ для граждан более всего подходит для Красноярского края, что обусловлено протяжённостью территорий, суровыми климатическими условиями. Множество исследователей работающих по данной теме отмечают, что чтобы МСУ эффективно работало на территориях схожих с Красноярским краем необходимо чтобы органы муниципальной власти обладали значительными полномочиями в сфере обслуживания интересов жителей территорий. Одна из важных особенностей отношения населения в России к власти — это зачастую отождествлении с нею лишь исполнительных органов власти. Предложенная схема взаимодействия между ступенями власти позволяет справиться с негативной стороной данной особенности.

Учитывая общие тенденции развития МСУ в России, специфику формирования местных органов власти в Красноярском крае при учёте его климатических и географических условий, менталитета и политической культуры можно определить основные черты оптимальной модели МСУ в Красноярском крае:

1. Муниципалитеты должны являться самым важным звеном местной государственной администрации.
2. Должно быть, чёткое разграничение полномочий между муниципалитетами и районными органами власти.
3. Муниципальный совет должен быть включён в администрацию муниципалитета, хотя бы на правах надзорного органа.

4. Муниципалитеты, для того, чтобы быть ближе к народу, должны действовать по принципу открытого правительства.

Примечания:

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ (07.05.2013): ФЗ от 06.10.2003 №131-ФЗ // СЗ РФ от 06.10.2003. - №40. – Ст. 3822.

2. Федеральный закон от 27 мая 2014 г. N 136-ФЗ "О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

3. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 23.06.2016) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

4. Закон Красноярского края от 1 декабря 2014 года N 7-2884 «О некоторых вопросах организации органов местного самоуправления в Красноярском крае» (в ред. Закона Красноярского края от 03.03.2015 N 8-3182)

5. Федеральный закон от 27 мая 2014 г. N 136-ФЗ "О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

1. Астафичев, П. А. Городской округ с внутригородским делением как новый вид муниципального образования в современной России // Конституционное и муниципальное право. — 2015.- №6 - С. 60 - 62

2. Бардаков А.И. Муниципальное управление: теория, история, практика / А.И. Бардаков. – Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2007. – 172 с.

3. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. – М.: Экон-Информ, 2009. – 524 с.

1. Управление Администрации Губернатора Красноярского края [Электронный ресурс] Режим доступа http://www.krskstate.ru/governor/admin_governer/upravadmingovernor/0/doc/105 (Дата обращения: 27.04.2016)

2. Прокуратура Красноярского края Основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры за 2015 год [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.krasproc.ru/icenter/docs/osnovnye-statisticheskie-dannye-o-deyatelnosti-organov-prokuratury-za-2012-god/> (Дата обращения: 29.04.2016)

Заключение

Делая выводы о проделанной работе, можно отметить следующее:

Необходимо принимать меры для того, чтобы местное самоуправление становилось субъектом активной экономической политики, направленной на повышение благосостояния граждан, и выстраивать систему распределения налогов, которая будет стимулировать руководителей к развитию на своей территории производственного сектора.

В тесной взаимосвязи того, что было сказано выше, можно сделать вывод, Местное самоуправление должно найти пути решения тех задач, которые стоят перед главой каждого муниципалитета. Независимо от того крупный это город или небольшое сельское поселение, находится он в центре огромного края или отдаленном районе. Главная задача муниципалитета — это повышение качества жизни людей.

На сегодняшний день социально-экономическая ситуация в стране требует дополнительных отчислений от налогов на местах, но может быть, это и не совсем правильно. Ведь местная власть — это власть, которая находится «на расстоянии вытянутой руки», следовательно, местная власть должна иметь возможность оперативно решать разного рода вопросы, возникающие у людей.

Необходимо принимать меры для того, чтобы местное самоуправление становилось субъектом активной экономической политики, направленной на повышение благосостояния граждан, и выстраивать систему распределения налогов, которая будет стимулировать руководителей к развитию на своей территории производственного сектора.

В тесной взаимосвязи того, что было сказано выше, можно сделать вывод, что идеальная модель МСУ — это та, которая обязательно обеспечена деньгами: когда у местных органов власти есть возможность по-настоящему выполнять указы своих избирателей, по-настоящему развивать свои территории.

Для устранения таких финансовых проблем, на наш взгляд должен быть благоприятный инвестиционный климат в регионе, тогда с помощью инвесто-

ров и отчислений в бюджет — местная власть сможет реализовать все свои намеченные программы

Учитывая общие тенденции развития МСУ в России, специфику формирования местных органов власти в Красноярском крае при учёте его климатических и географических условий, менталитета и политической культуры можно определить основные черты оптимальной модели МСУ в Красноярском крае:

1. Муниципалитеты должны являться самым важным звеном местной государственной администрации.

2. Должно быть, чёткое разграничение полномочий между муниципалитетами и округами.

3. Муниципальный совет должен быть включён в администрацию муниципалитета, хотя бы на правах надзорного органа.

4. Муниципалитеты, для того, чтобы быть ближе к народу, должны действовать по принципу открытого правительства.

Таким образом, можно с уверенностью сказать, что цели и задачи выпускной квалификационной работы, поставленные в начале исследования, достигнуты.

Библиографический список:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ от 26.01.2009. - №4. - Ст.445.
 2. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ (07.05.2013): ФЗ от 06.10.2003 №131-ФЗ // СЗ РФ от 06.10.2003. - №40. – Ст. 3822.
 3. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (ред. от 04.03.2013): ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ // СЗ РФ от 29.12.2008. - № 52 (ч. 1). - Ст. 6249.
 4. Об основах социального обслуживания населения в РФ (ред. от 21.07.2014): ФЗ от 10.12.1995
 5. Федеральный закон от 27 мая 2014 г. N 136-ФЗ "О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
 6. Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
 7. Закон Красноярского края от 1 декабря 2014 года N 7-2884 «О некоторых вопросах организации органов местного самоуправления в Красноярском крае» (в ред. Закона Красноярского края от 03.03.2015 N 8-3182)
-
1. Федеральный закон от 25.09.1997 N 126-ФЗ (ред. от 28.12.2004) "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»
 2. Федеральный закон от 15.04.1998 N 66-ФЗ (ред. от 31.01.2016) "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»

3. Астафичев, П. А. Городской округ с внутригородским делением как новый вид муниципального образования в современной России // Конституционное и муниципальное право. — 2015.- №6 - С. 60 - 62
4. Бардаков А.И. Муниципальное управление: теория, история, практика / А.И. Бардаков. – Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2007. – 172 с.
5. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации. Учебник / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. - М.: Юристъ, 2011. - 559 с.
6. Зотов В.Б. Местное самоуправление и муниципальное управление / В.Б. Зотов, З.М. Макашева. – СПб.: Питер, 2009. – 176 с.
7. Кодина, Е. А. Развитие законодательства о местном самоуправлении. Анализ актуальных правовых вопросов / Е. А. Кодина // Местное самоуправление: организация, экономика и учет. – 2013. – № 2. – С. 13–22.
8. Курманов, Э. Р. Проблемы территориальной организации местного самоуправления в свете некоторых решений Конституционного Суда Российской Федерации / Курманов Э. Р. // Конституц. и муницип. право. – 2012. – № 12. – С. 54–58.
9. Макарин А.В., Стребков А.И.. Теория и история политических институтов. — СПб. Питер, 2008. — 380 с.
10. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации. Учебник / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. - М.: Юристъ, 2011. - 559 с.
11. Лапина М.А. Административное право / М.А. Лапина. - М.: МИЭМП, 2010. - 314 с.
12. Лигинчук Г.Г. Основы менеджмента / Г.Г. Лигинчук. - М.: МИЭМП, 2010. – 138 с.
13. Ибрагимов Х. Институциональная организация компетенции местного самоуправления / Х. Ибрагимов // Муниципальная власть. - 2010. - №2. - С. 23.
14. Мескон М.Х. Основы менеджмента: пер с англ. / М.Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. – М.: Дело, 2010. - 704 с.
15. Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан: сб. методич. материалов / под общ. ред. А.Э. Буксмана. - М.: Академия Генпрокуратуры РФ, 2013. - 560 с. - С. 21-45.

16. Сухинин В.П. Введение в менеджмент: уч. пособие / В.П. Сухинин, М.В. Горшенина. – Самара: СГТУ, 2010. – 114 с.

17. Шайхразиев, В. Г. О понятии функций местного самоуправления / Шайхразиев В. Г. // Гос. власть и местное самоупр. – 2012. – № 12. – С. 3–5.

18. Широков А. Местное самоуправление в новом политическом цикле: проблемы и перспективы развития / А. Широков // Муницип. власть. – 2012. – № 6. – С. 32–39.

19. Шугрина, Е. С. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях / Е. С. Шугрина // Муницип. право. – 2012. – № 4. – С. 7–14.

20. Шугрина, Е. С. Соотношение понятий "муниципальное образование", "административно-территориальная единица", "населенный пункт" / Е. С. Шугрина // Городское упр. – 2013. – № 1. – С. 30–43.

21. Юшина Е.А. Принципы муниципального управления в условиях социального государства / Е.А. Юшина // Проблемы теории и практики управления. – 2010. – № 5. – С. 19-25.

22. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. – М.: Экон-Информ, 2009. – 524 с.

1. Электронная библиотека Гражданское общество в России [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.civisbook.ru/files/File/Monteskye.Odukhe.pdf> (Дата обращения: 29.04.2016)

2. Управление Администрации Губернатора Красноярского края [Электронный ресурс] Режим доступа http://www.krskstate.ru/governor/admin_governor/upravadmingovernor/0/doc/105 (Дата обращения: 27.04.2016)

3. Прокуратура Красноярского края Основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры за 2015 год [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.krasproc.ru/icenter/docs/osnovnye-statisticheskie-dannye-o-deyatelnosti-organov-prokuratury-za-2012-god/> (Дата обращения: 29.04.2016)