

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

КРАСНОЯРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПЕДАГОГИЧЕСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ им. В.П. АСТАФЬЕВА

(КГПУ им. В.П. Астафьева)

Исторический факультет

кафедра политологии и права

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

Тема: Концептуальные основы и существующая практика местного самоуправления

030200.62 «Политология», бакалавр политологии

Профиль «Российская политика»

ДОПУСКАЮ К ЗАЩИТЕ

Зав. кафедрой, к.и.н, доцент

М.В. Константинова

_____подпись

«__» _____ 2017г.

Руководитель: Лисина Л.Г.

Дата защиты _____

Обучающийся: Коротченко Евгений Анатольевич

_____дата, подпись

Оценка _____прописью

Красноярск 2017

Содержание

Введение.....	3
Глава 1. Концептуальные основы местного самоуправления.....	7
1.1 Основы деятельности местного самоуправления.....	7
1.2 Функции, методы и цели местного самоуправления.....	14
1.3 Общие принципы организации местного самоуправления.....	25
Глава 2. Российская модель местного самоуправления, её особенности и проблемы.....	31
2.1 Конституционные основы организации местного самоуправления в России.....	31
2.2 Реализация принципа самостоятельности местного самоуправления в Современной России.....	39
2.3 Актуальные проблемы местного самоуправления.....	48
Заключение.....	56
Список использованной литературы.....	59

Введение

Местное самоуправление динамично развивающийся институт публичной власти, наиболее приближенный к населению. Данный институт призван обеспечивать реализацию власти народом в решении вопросов местного значения самостоятельно и под свою ответственность, непосредственно и через органы местного самоуправления исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Также, местное самоуправление характеризует не только идеальную конституционную конструкцию организации локальной демократии, но и является официальным наименованием деятельности местного сообщества. В качестве внешнего управляющего воздействия по отношению к местному самоуправлению выступает государственная власть, поэтому степень самоуправляемости местногосообщества оценивается в зависимости от роли государственных органов и их полномочий по отношению к органам местного самоуправления.

В данной работе рассматривается проблема развития и функционирования местного самоуправления в современной России. Попытки законодателей совместить Европейский опыт устройства органов самоуправления и Российские реалии не во всех случаях заканчивались положительно и привели к, порой, весьма серьезным разногласиям между конституцией и реалиями в самоуправлении на местном уровне. Не все принципы самоуправления нашли должное место в Российском законодательстве, а многие из них до сих пор весьма спорно реализованы. Основам устройства местного самоуправления в Европейской практике, а также сложностям применения этих принципов в Российской практике и посвящена данная работа. Методика работы подразумевает рассмотрение принципов формирования и функционирования органов местного самоуправления, а также более подробный анализ одного из принципов –

принципа самостоятельности местного самоуправления, и его проявления в законодательных документах, регламентирующих работу МСУ в России. Именно этот принцип выбран по причине его основополагающей важности для функционирования местного самоуправления. На его основе можно делать выводы по устройству всей структуры местного самоуправления и по уровню его развития в стране.

Актуальность работы связана с тем, что проблемы, освещаемые в этой работе, все еще не нашли должного решения, а в некоторых случаях, в том числе и в случае реализации принципа самостоятельности местного самоуправления, и вовсе порой движутся в противоположную сторону. Однако устройство местного самоуправления на должном уровне является одним из важнейших этапов построения гражданского общества и подлинной демократии, к которой Россия стремится уже более двадцати лет. Изучение документов также призвано обратить внимание на существующие неточности, а порой и вовсе противоречия их друг другу, что говорит о необходимости реорганизации законодательства в сфере местного самоуправления в целом.

Объект исследования – Законодательство в сфере местного самоуправления: Конституция РФ, Европейская Хартия местного самоуправления, Федеральные законы РФ, Местные нормативно-правовые акты.

Предмет исследования – реализация в Российском законодательстве основ местного самоуправления на примере реализации принципа местного самоуправления.

Цель исследования – выявить проблемы реализации принципа самостоятельности местного самоуправления в России.

Для достижения данной цели необходимо будет решить несколько задач:

1. Рассмотреть идеальную модель формирования местного самоуправления.

2. Выявить основные принципы функционирования местного самоуправления.
3. Рассмотреть Российский уровень развития и функционирования местного самоуправления.
4. На основе одного из принципов функционирования местного самоуправления – принципа самостоятельности, проанализировать уровень соответствия данной в первой главе модели и Российского варианта её развития.
5. Выявить основные проблемы функционирования принципа самостоятельности местного самоуправления и подвести итоги.

Работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованной литературы. В первой главе рассматриваются теоретические основы организации местного самоуправления, такие как целеполагание, функции и методы деятельности органов МСУ, выявляются принципы работы данных органов. Во второй главе рассматривается Российская специфика существования органов МСУ, в том числе, на основе одного из принципов – принципа самостоятельности МСУ, анализируется уровень развития местного самоуправления в России и сравнивается с канонами, установленными теоретической моделью функционирования МСУ.

Источниками исследования являются законодательные документы в области местного самоуправления, в частности Европейская хартия местного самоуправления, Конституция РФ, Федеральные законы, Устав города Красноярск, Положение о главе города. Так же в исследовании участвуют статьи различных авторов изучающих сегодняшнюю специфику Российского местного самоуправления.

Методология исследования состоит из следующих методов:

1) Метод анализа. Он представляет собой разложение целого на различные части. В работе использован теоретический анализ в диагностическом ключе (например, анализ нормативно-правовых актов)

2) Качественный вид интерпретации информации (используется в целях обобщения и интерпретации установленных фактов).

3) Метод сравнительного анализа, позволяющий сравнить Конституционные положения с объективной действительностью.

Глава 1. Концептуальные основы местного самоуправления.

1.1 Основы деятельности местного самоуправления.

Во время проведения политических, экономических и административных преобразований в Российской Федерации, нацеленных на укрепление вертикали власти, повышение уровня инициативы на местах, растет нужда в улучшении качества работы базиса всей системы – муниципального управления.

На местном уровне управления находятся огромные резервы, которые можно использовать для повышения темпов роста экономики, сокращения различий в уровне потребления различных слоев населения. Такие резервы исходят из более рационального применения природных, материальных, информационных, финансовых, а также человеческих ресурсов территории. Кроме этого благоприятно влияет на темпы роста применение на практике более эффективных моделей и технологий в области экономики, управления, маркетинга, финансов и социума.

Внедрение поступательного развития территории произойдет только в рамках комплексной стратегии, которая может позволить управлять приоритетами действий, определять центры прибылей и убытков, разрабатывать меры увеличения конкурентоспособности, работы с инвестициями, увеличения доходов и сокращения расходов местных бюджетов.

В нынешних реалиях трансформируется всякая концепция стратегического управления. Поводом для такого перехода стало новое качество изменений факторов среды. Кроме непрерывности, вихревого и скоростного характера видоизменений, идет смена парадигм развития, основными тенденциями становятся:

1. Глобализация рынков;
2. Индивидуализация спроса;
3. Технологические изменения на глубинном уровне.

Видоизменяется экономическая, социокультурная, демографическая и правовая среда, возникают совсем новые организационные формы предприятий, модели местного самоуправления, изменяется статус муниципального образования, а также их место в экономике государства и в международной системе.

На смену модели стратегии как выполнения плана появляется новая модель – стратегия как реализация видения.

Особенности системы местного самоуправления

Система местного самоуправления включает:

- Местные референдумы и выборы;
- Конференции, собрания, сходы граждан;
- Собрания депутатов и прочие представительные органы;
- Исполнительные органы, их роль также могут выполнять главы муниципальных образований и местные администрации.

Органы местного самоуправления в России создаются и работают на основе Устава (положения) о Местном самоуправлении. За рубежом такими документами являются Хартии Местного самоуправления (Европейская Хартия, Хартия США).

Американская Хартия состоит из 10 статей, 66 пунктов, каждый из которых сопровождается комментариями, глоссария. При наличии общенациональной модели, учитываются так же и местные традиции самоуправления, таким образом возникают разнообразные формы местного самоуправления.

В последнее время появляется тенденция к профессионализации органов местного самоуправления, выделяются новые стандарты оказания муниципальных услуг, административные регламенты, выдвигаются программы реформации муниципальной службы, появляются новые должности. В деятельность местного самоуправления активно внедряется само население, оно принимает активное участие в экспертизах, слушаниях и т.д.

Не теряет своей актуальности вопрос об ответственности депутатов органов МСУ. Роль депутата зависит от того, получил ли он свободный или же императивный мандат.

Свободный мандат дает право действовать на свое усмотрение. Ограничения только в виде закона и совести.

Императивный мандат требует выполнения наказов избирателей. Основной недостаток здесь – это несогласованность мнений избирателей, малая информированность о способах решения проблем.

Виды муниципальных систем.

В общемировой практике выделяют следующие виды муниципальных систем:

1. Инкорпорированные в государственный механизм;
2. Отдельные от системы государственного управления;
3. Муниципальные системы, имеющие элементы и общественного управления, и государственной власти.

Причины разнообразия моделей муниципального устройства в зарубежных странах:

1. Серьезные различия стран в исторических, геополитических, духовных, демографических, этнических и прочих характеристиках.

2. Города и сельские поселения обладают разной ресурсной базой.

3. Влияние на развитие моделей местного самоуправления влияет также уровень развития теории местного самоуправления и муниципального права. Например, если теория рассматривает МСУ в одном случае как часть системы государственного управления и контроля, а в другом – в качестве системы общественного управления. Серьезное влияние на преобразования местного самоуправления и системы государственного управления оказали социал-реформистские концепции, описывающие траектории возможных движений систем к основополагающим сдвигам, рационализации стратегии развития и структур реализации данной стратегии.

Рассмотрим основные сложившиеся в западном мире модели организации местного самоуправления, дабы увидеть тот исторический опыт, который они привнесли в Российскую модель.

Англо-саксонская система местного самоуправления.

Данная система имеет следующие основные особенности:

1. Разделение системы местного самоуправления и системы государственного управления.

2. Основная единица – приход или община с населением от 500 до 30000 человек. В случае если население меньше 150 человек, то используется система собраний и сходов, решающих основные вопросы. В таком случае у собрания появляются функции представительного органа местного самоуправления. Такую модель называют «староста-сход». Во всех остальных случаях создаются исполнительный и представительный органы местного самоуправления.

3. Данные органы выбираются населением территории в ходе прямых выборов на 4 года. Ежегодно состав совета обновляется на треть. Также из членов совета избирается председатель сроком на один год.

4. Исполнительные органы обычно формируются советом и подотчетны ему. Вопросами местного значения являются вопросы управления полицией, дорожными службами, пожарными и т.д.

5. Сфера распространения такой модели самоуправления – США, Канада, Австралия, Великобритания.

Романо-германская система МСУ.

Сложилась в государствах с высокой ролью государственного аппарата, в этой модели сочетается самоуправление и государственное управление на местах:

1. Тонкий баланс местного самоуправления и управления сверху, сочетание назначения и выборности; часто создаются органы, контролируемые как представительными органами, так и государственной администрацией; местное самоуправление входит в иерархию государства;

2. Список компетенций самоуправления может быть открытым, но весьма ограниченным ради защиты рыночных институтов от чрезмерного влияния муниципалитета и предотвращения нерациональной траты средств налогоплательщиков; установлены санкции на выход муниципалитетов из зоны своего ведения;

3. Приоритет обеспечению единых условия жизни граждан, нежели праву местного сообщества определять свои потребности, муниципальные услуги стандартизированы;

4. Фискальная автономия весьма ограничена из-за финансового выравнивания;

5. Автономия ограничена необходимостью согласовывать решения и деятельностью особых органов по контролю за работой муниципальных властей.

Такая система характерна для: Франции, Италии, Бельгии, Испании, Латинской Америки, Ближнего Востока.

В остальных государствах Европы работают модели самоуправления, расположенные между представленными полюсами. Идеологически они близки к романской модели, но уровень автономий в них гораздо выше. Например, в Германии существует принцип деления администраций на местах на муниципальные (сельская коммуна, город, уровень района) и государственные (округ в земле) сочетая контрольные полномочия государственных органов за местным правлением (глава администрации округа контролирует сельские коммуны и внутрирайонные города, а министерство внутренних дел земли занимается контролем районов и городов, не входящих в районы). Компетенции в Германии разграничены на «обязательные» и «добровольные», выполняемые городами и коммунами. Данный факт подчеркивает «промежуточный» характер ее системы местного самоуправления среди основных моделей. В основном уровень автономий местных властей в Европе разделяется по оси «Север – Юг», приближаясь к максимуму в Скандинавских странах и Голландии. Такое положение дел, конечно, связано как с менталитетом граждан европейских стран (уровень гражданских свобод и принятия индивидуалистических ценностей более высокий на севере Европы), так и с географическими особенностями (степень освоенности территории, плотности населения и доступности коммуникаций, наоборот, выше в южной Европе).

Основная цель муниципального самоуправления является одновременно причиной создания и функционирования органов

муниципального самоуправления. С помощью неё определяется место муниципального образования в общей системе местного самоуправления, а также обеспечивается ориентирование в процессе определения новых целей и задач на всех уровнях муниципальных структур.

Основная цель каждой социально-экономической системы, особенно в системе муниципального управления определяется непосредственно потребностями населения. В случае, если данная система выступает в качестве системы для наибольшего удовлетворения каких-либо потребностей населения, то основополагающей целью её должно быть, как раз обеспечение необходимого уровня и качества обслуживания населения. Выявление потребностей и их последующее удовлетворение является одной из важнейших обязанностей органов местного самоуправления.

Таким образом главной целью муниципального управления можно считать повышение уровня и качества жизни граждан, проживающих в данном муниципальном образовании.

Уровнем жизни считается уровень потребления различных материальных благ, определяющийся в свою очередь, уровнем доходов населения.

Уровень жизни оценивается при помощи следующих показателей: потребление первоочередных продуктов в расчете на душу населения, уровень обеспеченности данными продуктами в расчете на отдельную семью, а также различные показатели структуры потребления, такие как доли потребления биологически ценных продуктов и т.д.

Основная миссия муниципального образования позволяет определять общие идеи, направляющие каждого жителя в единое русло, позволяя получить ощущение сопричастности.

Управление какой-либо организацией требует определять краткосрочные, ближайшие цели, а также определять направления

дальнейшего развития организации в будущем. Без наличия каких-то целей невозможно формировать эффективное управление, а также определять критерии деятельности. Помимо этого, целеполагание на должном уровне помогает разработчикам целей создать эффективное управление, избежать ошибочных действий, а также каких-либо конфликтов между краткосрочными и долгосрочными целями.

1.2 Функции, методы и цели местного самоуправления.

Функции подразделяются на универсальные, связанные с самим процессом управления и специальные, связанные со спецификой субъекта и объекта управления.

К универсальным функциям управления относятся:

-планирование – управленческая деятельность, связанная с разработкой текущих и перспективных планов и фиксирующая будущее состояние объекта управления в настоящий момент времени;

-организация – управленческая деятельность, посредством которой система управления приспособляется для выполнения задач, поставленных на этапе планирования (разрабатывается система мер, регламентирующая деятельность персонала с целью обеспечения достижения поставленных целей);

-регулирование – управленческая деятельность, направленная на ликвидацию отклонений от заданного режима функционирования и приведение объекта управления в заданное состояние;

-мотивация – побуждение персонала к активной деятельности: через удовлетворение своих потребностей на достижение целей организации;

-контроль и учет – управленческая деятельность, фиксирующая состояние объекта управления по определенным параметрам в определенные моменты времени. Контролируется выполнение плана или программы, а также расходов материальных и иных ресурсов во времени.

Функции муниципального управления можно отнести к специальным. Под ними понимаются основные направления деятельности органов местного самоуправления. Они обусловлены природой местного самоуправления, его принципами, отличаются по объему, составу решаемых задач, а также целям, к достижению и выполнению которых стремится деятельность органов местного самоуправления.

Таким образом, функции муниципального управления – это конкретные виды управляющих воздействий органов муниципального управления на муниципальное образование, отличающиеся по предмету, содержанию и способу.

Обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения.

Важной стороной муниципальной деятельности является создание условий для эффективного участия населения в осуществлении местного самоуправления. К этим условиям относятся:

- а) наличие выборных органов местного самоуправления;
- б) использование в муниципальной деятельности институтов прямой демократии;
- в) наличие материально-финансовой базы для решения вопросов местного значения.

Развитие институтов муниципальной демократии обеспечивает тесную связь выборных органов и должностных лиц муниципального управления, и их подконтрольность населению. Устав муниципального образования регулирует порядок отзыва, выражение недоверия населением или

досрочного прекращения полномочий выборных органов и должностных лиц муниципального управления.

Удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к муниципальному уровню.

К основным целям муниципального управления относится улучшение условий жизни населения, создание благоприятной среды жизнедеятельности муниципального образования. Обеспечивая удовлетворение потребностей населения

В жизненно важных услугах, органы муниципального управления:

-организуют, содержат, развивают соответствующие муниципальные предприятия, учреждения организации и службы, занимаются вопросами содержания и развития муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования, муниципальных энерго-,газо-,тепло-водоснабжения, канализации и др.

Закон возлагает на органы муниципального управления вопросы организации снабжения населения топливом; утилизации и переработки бытовых отходов; транспортного обслуживания и т.п.;

-муниципальные органы обязаны создавать условия для жилищного и социально-культурного строительства; для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания; для деятельности учреждений культуры, средств массовой информации, санитарного благополучия населения, социальную поддержку и содействие занятости, противопожарную безопасность и др.

К основным целям можно отнести решение вопросов, относящихся к административной деятельности муниципалитетов, и осуществление контроля по эффективной реализации прав населения.

Управление муниципальной собственностью и финансами.

Свое предназначение органы муниципального управления могут оправдать, лишь эффективно управляя муниципальным имуществом, формируя и рационально используя местные финансы.

Право собственника в отношении имущества и местных финансов, входящих в состав муниципальной собственности, от имени населения муниципального образования осуществляют органы муниципального управления. Органы муниципального управления имеют право на создание муниципальных банков и других финансово-кредитных организаций, на выпуск муниципальных займов.

Обеспечение комплексного социально-экономического развития.

Муниципальное образование представляет собой территориально-производственный и хозяйственный комплекс. Комплексное развитие муниципального образования обеспечивает повышение эффективности муниципального хозяйства, решение социально-культурных, экологических задач, а также рациональное использование трудовых, природных и других местных ресурсов, создание необходимых условий жизни и отдыха населения.

Осуществление комплексного социально-экономического развития муниципального образования тесно связано с его бюджетно-финансовой политикой, направленной на материальное обеспечение муниципальных планов и программ, их обеспечение и увязку.

Координационная деятельность органов муниципального управления дает возможность объединить усилия расположенных на территории предприятий, учреждений и организаций независимо от их подчиненности и форм собственности.

Охрана общественного порядка и окружающей среды.

Общественный порядок – основа нормальной жизни местного сообщества, функционирования местной демократии, необходимое условие реализации прав и свобод граждан.

Общественный порядок характеризует состояние местной жизни, уровень правовой культуры и правосознания муниципальных служащих, граждан, их объединений. Большое значение для упорядочения общественного порядка имеет урегулирование вопросов местной жизни.

Органы муниципального управления во взаимодействии с государственными органами обеспечивают учет, оценку состояния окружающей природной среды и природных ресурсов в границах муниципального образования.

Защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных государством.

Органы муниципального управления, взаимодействуя с государственными и иными органами и организациями в различных сферах местной жизни, должны отстаивать и защищать интересы населения муниципального образования, активно использовать свои конституционные полномочия на судебную и иные формы защиты прав местного самоуправления в случае их игнорирования и нарушения.

Методы муниципального управления.

Методы управления – это способы и приемы управленческой деятельности, с помощью которых объект управления направляется на достижение своих целей. Методы муниципального управления основываются на объективных экономических законах, закономерностях социально-экономических систем в процессе управления.

Существуют следующие группы методов: экономические, административно-распорядительные и правовые, социально-психологические.

Экономические методы муниципального управления.

Экономические методы управления – это комплекс способов и приемов управления, основанных на использовании экономических законов и интересов. Цель этих методов – создать условия, заинтересовывающие производить необходимые товары и предоставлять услуги нужного качества и по приемлемой цене. Они призваны обеспечить гармонию и единство экономических интересов предприятий и организаций, всего местного сообщества и конкретного жителя.

Экономические методы включают в себя: планирование, хозрасчет, ценовую и налоговую политику, кредитную политику, инвестиционную политику и муниципальный заказ.

Административно-распорядительные и правовые методы муниципального управления.

Местная администрация осуществляет свои функции двумя методами: правовым и организационным.

Правовой способ предполагает принятие нормативных правовых актов по вопросам, входящим в компетенцию исполнительных органов муниципального управления.

Организационный способ предполагает организацию работ по выполнению решений представительного органа местного самоуправления, собственных решений, а также законов и других нормативных правовых актов федеральных и региональных органов государственной власти.

Административно-распорядительные и правовые методы представляют собой совокупность средств юридического (правового и административного) воздействия на отношения людей. Осуществление этих методов гарантируется действующей системой федеральных и региональных законов, местных нормативных актов.

Социально-психологические методы.

Социальные методы управления реализуют закономерности функционирования и развития коллективов и сообщества. Они представляют собой конкретные способы и приемы воздействия на процесс формирования и развития коллектива. К ним относятся:

- методы управления социально-массовыми процессами;
- методы управления группами;
- методы управления групповыми явлениями и процессами;
- методы социального нормирования;
- методы ролевых изменений;
- методы социального регулирования.

Психологические методы в управлении предполагают использование не только психологических методов в чистом виде, но всего комплекса психологических знаний, которые в практической ситуации подсказывают правильное решение, позволяют понять и оценить происходящее. Они направлены на урегулирование отношений между людьми.

К ним относятся: психологические методы профессионального отбора и обучения, психологические методы организации и гуманизации труда, методы психологической мотивации трудового поведения.

Процесс муниципального управления.

Процесс управления – это порядок осуществления механизма управления. Управление носит циклический характер и обычно связано с циклами решения текущих, оперативных и стратегических проблем, эффективной организацией муниципального хозяйства. Процесс подготовки и выработки управленческого решения предусматривает выполнение в определенной последовательности следующих работ: сбор, обработка и анализ информации об объекте управления; определение целей и выработка решения; выдача управляющей команды и доведение ее до исполнителей; реализация решения.

Эффективность управленческих решений в значительной степени зависит от их качества. Под качеством управленческого решения понимается совокупность свойств, обеспечивающих его способность выполнять свое назначение в процессе управления. Эти свойства достигаются выполнением следующих основных требований: целенаправленности; научной обоснованности; своевременности, непротиворечивости; реальности; полномочности и правомерности; количественной и качественной определенности; адресности и полноты оформления.

Цель развития муниципального образования – это необходимый итог применения усилий, который необходимо достичь к конкретному сроку в интересах населения муниципального образования.

Смысл и цель деятельности органов муниципального самоуправления заключается в том, чтобы всестороннему материальному и духовному развитию населения. Как раз внутреннее состояние населения, а также проблемы вокруг него и являются основным источником формирования целей муниципального управления.

Основные виды целей муниципального самоуправления таковы:

- Социальные – показывают отношения элементов социальных структур общества, таких как уровень и качество жизни населения.
- Культурные – сохранение культурных ценностей, а также влияние духовного и культурного потенциала на социальные идеи и их практическую реализацию.
- Экономические – обеспечивают материальную основу социокультурных целей муниципального управления.
- Производственные – создание и функционирование производственных объектов, организаций, предприятий, предоставляющих населению необходимые услуги, позволяющие достигнуть вышеперечисленные цели.
- Организационные – построение организационных структур для реализации целей, а также решение различных задач муниципального управления.

Большинство муниципальных образований сталкиваются с серьезными проблемами при выборе целей деятельности. Во время выбора целей, необходимо учитывать тенденции и факторы внешней среды, состояние экономики в стране, меры регулирования экономики, различные перемены в

социальных, политических, демографических, экономических сферах, которые могут оказать влияние на муниципальное образование.

Задачи муниципального образования.

Необходимо также поговорить и о задачах муниципального управления. Они исходят из целей и регламентируют реализацию интересов муниципального образования. Задача управления – это необходимый результат деятельности, который достигается за определенный период времени и представляет собой набор количественных и качественных показателей и характеристик.

Можно выделить три следующих уровня задач:

1. Поддержание стабильности управляющих параметров объектов на заданном уровне и контроль муниципальных объектов;
2. Управление жизнедеятельностью муниципального образования и обеспечение населения необходимыми услугами;
3. Обеспечение должного уровня функционирования муниципального образования, исходя из критерия качества функционирования, заданного целями. Последующая выдача необходимых данных о проводимой работе органами местного самоуправления в государственные органы власти, а также населению.

Население, проживающее на территории муниципального образования, представляет собой территориальный коллектив, члены которого – граждане России, живущие на территории муниципального образования. Они являются источником власти, которую осуществляют органы МСУ.

Население муниципального образования одновременно является и субъектом, и объектом управления по отношению к органам МСУ. Так получается потому что население косвенно (в результате референдума,

выборов) или непосредственно занимается контролем работы органов местного самоуправления.

К вопросам ведения местного самоуправления относится пользование, распоряжение землей, состоящей в муниципальной собственности, управление использованием земель, расположенных на территории муниципального образования, а кроме того вопросы использования водных объектов, находящихся на данной территории, месторождений полезных ископаемых, недр, а также строительство подземных объектов.

Органы МСУ имеют право согласно закону и в интересах граждан использовать земли в муниципальных границах.

Органам местного самоуправления принадлежит особое место в демократической системе управления обществом и государством. Это место определяется, прежде всего, тем, что наличие органов самоуправления обеспечивает такую децентрализацию системы управления, которая делает эту систему управления наиболее пригодной к обеспечению интересов населения на местах с учетом исторических и иных местных традиций.

Органы местного самоуправления, не являясь органами государственной власти, осуществляют деятельность, которая носит властный характер, поскольку они выступают одной из форм реализации власти народа. Поэтому принимаемые ими в пределах своих полномочий решения обязательны на территории муниципального образования для всех юридических, физических и должностных лиц.

По Конституции местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Однако это не означает, что органы местного самоуправления могут действовать независимо от действующих в стране законов и других органов государственной власти. Эти акты являются для них обязательными.

В соответствии с законом структуру органов местного самоуправления составляют:

- представительный орган муниципального образования;
- глава муниципального образования;
- местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);
- иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Местный бюджет: структура, основные принципы формирования и использования.

Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги, сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (например: муниципалитет г. Сарова – ЯЦ РФ). Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Как определяет Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», к местным бюджетам относятся бюджеты муниципальных образований. Формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, а также контроль их исполнения осуществляется органами муниципального образования самостоятельно. В местных бюджетах могут быть предусмотрены в качестве основной части сметы расходов на отдельные населенные пункты, не относящиеся к муниципальному образованию.

Доходы и расходы местных бюджетов.

В доходы местных бюджетов зачисляются местные налоги, сборы и штрафы, отчисления от федеральных налогов и налогов субъектов

Российской Федерации в соответствии с нормативами, установленными федеральными законами

1.3 Основные принципы организации местного самоуправления.

В соответствии с общим значением термина «принцип» в муниципальном праве под общими принципами организации местного самоуправления можно понимать основополагающие требования, с учетом которых строится его система и деятельность.

В целом законодательство и практика позволяют выделить следующие общие принципы организации местного самоуправления:

1. Организация местного самоуправления в интересах населения

Принцип организации местного самоуправления в интересах населения так или иначе отражен в законодательстве. В части 2 ст. 1 Федерального закона 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление определяется как самостоятельное решение населением вопросов местного значения исходя из интересов населения. Развитие этого принципа присутствует во всех организационных формах и способах решения задач, непосредственно приближенных к жителям и насущных для каждого человека.

Учету интересов населения и обеспечению прав жителей в решении вопросов местного значения служит и сама территориальная организация местного самоуправления. Так, при определении территориального состава низового звена муниципальных образований, т.е. поселений, законодатель исходит из постулата, что в состав поселения входит не только территория, обозначенная межевыми знаками населенных пунктов, но и прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения, а также рекреационные земли и земли для развития поселения.

То есть муниципальное образование должно иметь не только жителей, но и те материальные объекты, которые являются необходимой частью жизнеобеспечения населения.

Учет интересов граждан проявляется и в том, что размеры территории муниципального образования должны быть такими, чтобы населению не было затруднительно реализовывать свое право на осуществление местного самоуправления. Если по общему правилу Федерального закона 2003 г. статусом сельского поселения как вида муниципального образования наделяется населенный пункт с численностью населения более тысячи человек (ч. 6 ст. 11), то в интересах населения, с учетом его плотности и доступности территории поселения, статусом сельского поселения может наделяться сельский населенный пункт с населением и менее тысячи человек (ч. 8 ст. 11).

2. Самостоятельность местного самоуправления и его взаимодействие с государственной властью

- Самостоятельность в осуществлении гражданами местного самоуправления реализуется путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.
- Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.
- Население самостоятельно определяет организационную форму, структуру и наименование органов местного самоуправления.
- Законодательно закреплённая финансово-экономическая самостоятельность муниципального образования.

- Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.
- Образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускаются.
- Являясь властью публичной, местное самоуправление через свои органы взаимодействует с органами государственной власти, другими муниципальными образованиями, участвует в гражданском обороте в своем интересе и от своего имени.
- Между муниципальными образованиями исключается взаимоподчиненность.
- Должностные лица местного самоуправления не состоят на государственной службе.

3. Многообразие организационных форм местного самоуправления;

Принцип многообразия организационных форм местного самоуправления также относится к числу исходных при его осуществлении и предполагает определенный простор для населения в выборе институтов выражения своих интересов на муниципальном уровне, а для законодателя — возможность отражения этих институтов в нормативно-правовых предписаниях.

С принятием Федерального закона 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержание данного принципа претерпело значительные изменения.

По Закону 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» многообразие имело практически

безграничный характер. Это обернулось не столько самостоятельностью населения в выборе организационных форм местного самоуправления, сколько породило «неопределенность, расплывчатость его статуса, неоправданную пестроту его организационных форм и территориального устройства».

Применительно к территориальной организации неопределенность прежнего Закона проявилась в наибольшей степени. Согласно его ст. 12 территориями муниципальных образований могли являться города, поселки, станицы, районы (уезды), сельские округа (волости, сельсоветы) и т.д. Население городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления. При этом Закон не разграничивал категории «поселение» и «населенный пункт», что предполагало возможность создания в каждом населенном пункте самостоятельного муниципального образования.

Структура самой администрации муниципального образования самостоятельно определяется представительным органом по представлению главы местной администрации и являет собой действительное многообразие с точки зрения наименования подразделений, их количества, числа работников и т.д.

Принцип многообразия организационных форм местного самоуправления также проявляется в создании и деятельности самых разных по порядку формирования, составу, сферам приложения усилий совещательных, координационных, консультативных органов при органах муниципального образования, их подразделениях и должностных лицах.

4. Гласность местного самоуправления

- Обязательность опубликования законов и любых нормативных актов.

- Обеспечение возможности контроля населения за деятельностью органов власти и управления всех уровней, возможность гражданам влиять на выработку решений, затрагивающих их интересы, права и свободы.
- Обязанность органов и должностных лиц местного самоуправления обеспечить каждому возможность знакомиться с документами и материалами, непосредственно касающимися прав и свобод человека, а также получать другую полную и достоверную информацию о деятельности органов местного самоуправления.
- Обязанность органов и должностных лиц местного самоуправления обязаны давать ответ по существу обращений граждан в течение месяца.

5. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина, законность в осуществлении местного самоуправления

- Местное самоуправление как деятельность в интересах населения.
- Осуществление деятельности местного самоуправления исходя из гарантированных Конституцией РФ основных прав и свобод человека и гражданина (избирать и быть избранным в органы местного самоуправления, обращаться лично, направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления, знакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина, обжаловать в суде решения и действия органов местного самоуправления, получать образование, медицинскую помощь и т.д.).
- Прокурорский надзор за исполнением федеральных законов, законов субъектов Федерации и уставов муниципальных образований органами и должностными лицами местного самоуправления, за соблюдением ими прав и свобод человека и гражданина.

- Обжалование в судебном порядке решений и действий органов и должностных лиц местного самоуправления, ущемляющих права юридических и физических лиц.

- Многообразие форм общественного контроля населения за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления; обращений граждан в органы местного самоуправления и к его должностным лицам; отчетов депутатов представительных органов, глав муниципальных образований и других выборных должностных лиц местного самоуправления.

6. Государственная гарантированность местного самоуправления.

Принцип гарантированности государством, посредством системы способов обеспечения работы местного самоуправления закреплен как в законодательстве РФ, так и в отдельных документах ее субъектов. В обобщенном виде данные гарантии представлены в 12 статье конституции РФ, которая гласит: В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Кроме того, в главе 8 Конституции РФ содержатся важнейшие способы обеспечения местного самоуправления, в том числе самостоятельность в решении вопросов местного значения, организаторскую самостоятельность, а также самостоятельность в пользовании муниципальной собственностью. Помимо этого, в Конституции органам МСУ гарантируется возмещение расходов, возникающих по непосредственной вине органов государственной власти, а также запрещается произвольное закрепление прав местного самоуправления. Это базируется на такой гарантии, как право на судебную защиту МСУ от неправомерных посягательств.

Данные государственные гарантии распространены как на правотворчество, так и на правоприменительство органов МСУ и населения муниципального образования в целом.

Наиболее широко принцип государственных гарантий МСУ закреплён в институтах непосредственной демократии. В первую очередь это относится к муниципальным выборам и местному референдуму. В Федеральном законе 2002 года. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» регламентация каждой из стадий избирательного процесса включает в себя нормы, обеспечивающие права жителей муниципалитета избирать и быть избранным.

Глава 2. Российская модель местного самоуправления, её особенности и проблемы.

2.1 Конституционные основы организации местного самоуправления в России

Пришло время разобраться с тем, как устроено местное самоуправление в России. Среди международных актов права в сфере местного самоуправления основополагающее значение имеет Европейская хартия местного самоуправления [1]. Данный документ создан по инициативе Постоянной конференции местных и региональных органов власти в Европе. Хартию принял Совет Европы 15 октября 1985 года. С этого же дня хартия открыта к подписанию. Ратификация Хартии являлась одним из требований при вступлении России в СЕ. Хартия ратифицирована

посредством принятия Федерального закона «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» от 11 апреля 1998 г. [2]. Задача Хартии – защита прав органов местного самоуправления как наиболее близких к населению и позволяющих участвовать гражданам в решении повседневных проблем. Авторы стремились наполнить реальным содержанием основополагающие принципы СЕ: укрепление демократического сознания в Европе и максимально полная защита прав человека. Основная цель Хартии – показать, что уровень автономии местного самоуправления – одно из условий существования подлинной демократии.

Таким образом нельзя не согласиться с О.В. Батановым, считающим, что «признание и гарантирование широкого круга прав территориальных коллективов в демократических странах создает условия для формирования в них модели так называемого муниципального государства, а с другой стороны – развитое местное самоуправление видится как «запускающий инструмент» процесса евроинтеграции и конституционализации европейского пространства» [3]. Получается так, что муниципализация конституционной жизни и некое приближение конституционализма к уровню деятельности свободного человека и территориальных коллективов, имея выход на локальный уровень, затрагивают все процессы изменения и модификации публичной политической власти в рамках демократизации государства и общества в целом. В таких условиях основными свойствами власти, как отмечает Батанов в другой работе, является ее гуманизация, исходящая из признания гражданина субъектом властных отношений, а также появлением особых субъектов – территориальных коллективов или городских округов. [4]

Данные принципы находят развитие в нормах Европейской хартии самоуправления, относящихся в полной мере и к городскому округу как форме муниципального образования, формирующего органы МСУ. Например, в статье 3 Хартии дается определение местного самоуправления:

«...право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения». Там же указано, что данное право исполняется советами или собраниями, сформированными из членов, выбранных посредством тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь исполнительные органы, подотчетные только им. Данное положение не исключает обращения к собраниям граждан, в том случае если это не запрещено законом. Таким образом, Хартия во главе ставит представительный орган МСУ, что определенным образом отличается от законодательной и правоприменительной практики в России.

В 4 статье Хартии указано, что основные полномочия органов местного самоуправления должны быть установлены конституцией или законом. Однако это положение не исключает выделения органам местного самоуправления, согласно закону, полномочий для выполнения конкретных целей. Органы местного самоуправления, в рамках закона, имеют полную свободу действий в реализации своей инициативы по любому вопросу, не исключенному из их сферы компетенций и не находящемуся в ведении иного властного органа. Полномочия, предоставляемые органам МСУ, как правило являются полными и исключительными. Ограничены или поставлены под сомнение они могут быть только в пределах закона, иным органом центральной или региональной власти. В данной части Россия формально соблюдает это требование, что видно, например, из части 4 статьи 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где указано, что федеральные органы государственной власти субъектов РФ занимаются обеспечением государственных гарантий прав граждан на осуществление местного самоуправления. Однако тут имеются и некоторые проблемы, о которых речь пойдет позже.

Важно так же выделить 9 статью Хартии, в которой речь идет о финансовых ресурсах органов местного самоуправления. Тут сказано, например, что органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, владеть достаточными своими финансовыми ресурсами, которые могут использоваться свободно для осуществления собственных полномочий. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть равнозначны объему полномочий, данных им Конституцией или законом. Как минимум часть финансов органов местного самоуправления должна пополняться посредством налогов и сборов, ставки которых определяются органами местного самоуправления в пределах закона. Финансовые системы, на которых базируются органы самоуправления, обязаны быть гибкими и разнообразными, дабы не отставать, насколько это возможно, от изменения издержек, возникающих при осуществлении полномочий органами МСУ. Защита финансово слабых органов местного самоуправления предполагает ввод процедур финансового выравнивания или схожих мер, призванных корректировать последствия неравномерного разделения источников финансирования, а также расходов данных органов. Эти меры не должны мешать свободе выбора органов местного самоуправления в пределах их компетенции. Перераспределение ресурсов должно согласовываться с органами местного самоуправления. Выделяемые органам местного самоуправления субсидии, нужно стараться не использовать для финансирования конкретных проектов. Субсидии не должны нести ущерб основному принципу свободы выбора органами местного самоуправления курса политики в их сфере компетенции. Для финансирования инвестиций, местное самоуправление обязано, в соответствии с законом, иметь доступ к национальному рынку капиталов. В Российской действительности с реализацией этого принципа на практике возникают серьезные трудности, вытекающие из того, что в одних городских округах функционирует множество крупных объектов экономики, а в других, таковых объектов либо нет вовсе, либо имеется весьма малое количество.

Как отмечает М.В. Коростылева, значение Европейской Хартии для развития местного самоуправления в России состоит в том, что в ней обобщен лучший опыт Европы, который используется в России с учетом местных особенностей. Она закрепляет основные принципы местной власти, которые обязательны и для России. Вместе с этим, муниципальные образования получают кроме федеральных гарантий своих прав еще и международные гарантии. С помощью Хартии и Конгресса местных и региональных властей Европы возможность эффективно взаимодействовать получила не только центральная власть, но и население в лице органов МСУ [5]. Что касается ранее упомянутой Европейской хартии городов 1992 года [6], то в данном документе более подробно расписаны вопросы, изложенные в Европейской хартии 1985 года. Помимо этого, она имеет более низкий статус, вопрос о ее ратификации не ставился, в связи с этим анализировать ее в данной работе нет смысла.

Основополагающие идеи Европейской хартии местного самоуправления 1985 года нашли своё отражение и в Конституции Российской Федерации. Несмотря на то, что в Конституции РФ нет особых норм, регламентирующих особенности городского округа, город встречается в Основном законе в двух разных аспектах. Прежде всего, говорится о городе федерального значения – Москве – как самостоятельном субъекте Российской Федерации, в этом качестве Москва появляется в восьми статьях. Помимо этого, в 70 статье Конституции, используется термин «город» при определении Москвы как столицы России. Кроме того, в 131 статье указано, что местное самоуправление осуществляется среди других территорий и на территории городского поселения. Таким образом городской округ получает свое конституционное закрепление.

Одна из основных норм, определяющих в обобщенном виде статус органов местного самоуправления, содержится в статье 12 Конституции РФ. Согласно данной статье, «местное самоуправление в пределах своих

полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Справедливо замечание Л.Б. Соболевой о том, что принцип разделения властей непосредственно на уровень местного самоуправления Конституцией РФ не распространяется [7]. В самом деле, судебная власть в муниципальном образовании в качестве органа местного самоуправления не предусмотрена.

Данная совокупность проблем, вытекающая из дискуссионного положения статьи 12 Конституции РФ, наиболее характерна для городского округа, ведь как говорилось выше, именно в этих муниципалитетах наиболее выпукло проявляется политическая реальность российского общества. Для характеристики статуса городского округа основополагающее значение имеет также положение часть 2 статьи 3 Конституции РФ, согласно ей «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления».

Получается, что Конституция РФ позволяет выделить такую важную составляющую статуса городского округа, как наделение властными полномочиями органов муниципалитета, формируемых тут.

В главе 8 Конституции РФ «Местное самоуправление» выделены другие статусы муниципальных образований. Часть из них уже была упомянута выше. В соответствии со статьей 130, местное самоуправление в России позволяет населению самостоятельно решать вопросы местного значения, владение, пользование и распоряжение собственностью муниципалитета. Местное самоуправление осуществляется населением при помощи референдума, выборов, иных форм волеизъявления, через органы местного самоуправления. Часть 1 статьи 132 выделяет общие подходы к созданию органов управления городом. Эта норма заложила основу для определения вопросов о функционировании городского хозяйства, к предметам ведения городского самоуправления, а также общий принцип создания структуры органов местного самоуправления. Часть 2 статьи 132

Конституция определяет как общий принцип организации МСУ, так и порядок образования и изменения границ административно-территориальных единиц, а кроме того нормы для тех моментов, когда муниципальные образования формируются на новых территориях, например в городских округах, соединяющих территории города и прилегающие сельские территории и поселения. Это позволяет поступательно развивать и расширять пространственные пределы городов, а также интегрировать особенности и методы ведения городского и сельского хозяйства. Кроме того, регламентируются условия в виде учета мнения населения данной территории к процедуре изменения границ муниципалитета. Мнение граждан по вопросам границ, как правило выражает их интересы, является результатом проживания на данной территории. Итак, закрепление на уровне конституции обязанности учета мнения населения при изменении границ муниципалитета создает условия определения стабильности и поступательности развития городского хозяйства [8].

Кроме того, в статье 133 Конституции Российской Федерации говорится, что местное самоуправление в России гарантируется правом на судебную защиту, возмещение различных дополнительных расходов, появляющихся в результате принятия решений органами государственной власти, запретом на ограничение прав самоуправления, установленных Конституцией и федеральным законом. Эти положения находят полноценное освещение в юридической литературе, на них нет смысла отдельно останавливаться. В Конституции не нашел отражения ряд аспектов, относящихся к реализации права на местное самоуправление, однако основные принципы тем не менее заложены, а детальное развитие остается на текущем законодательстве.

Что касается статуса городского округа, то в федеральных законах он получил детальное рассмотрение на основе конституционных положений. Прежде всего в ФЗ «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года. Этот закон так же внес большое количество поправок по статусу городского округа как вида муниципального образования. Например, в статье 2 дано определение городского округа, в статье 16 закреплена законодательно список вопросов местного значения округа, в главе 11 – определены особенности и функции организации местного самоуправления в городах.

Помимо данного закона, статус городского округа дополнен в целом ряде норм Градостроительного кодекса РФ, Земельного кодекса РФ, часть норм имеется в Налоговом кодексе РФ, Бюджетном кодексе РФ – они регламентируют отдельные сферы деятельности органом МСУ городских органов. Таким образом, на федеральном уровне весьма подробно, почти исчерпывающе отрегулированы все элементы статуса городского округа и их система, а именно:

1. Предписана обязательная структура органов МСУ.
2. Разграничены полномочия органов МСУ городского округа и определен порядок реализации этих полномочий.
3. Дан список вопросов местного значения городского округа.
4. Установлен порядок проведения референдумов, местных выборов.
5. Установлены принципы ответственности органов и должностных лиц.

Таким образом федеральный закон регулирует большую часть проблем городского округа, субъектам РФ и самим муниципалитетам остались лишь незначительные остатки. Тем самым самостоятельность местного самоуправления оказалась весьма значительно сужена.

Эти данные позволяют сделать вывод, что правовые основы статуса городского округа как вида муниципалитета содержится в Европейской хартии местного самоуправления и в Конституции РФ. Наиболее детальное

регулирование содержится так же в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Уровни субъектов и муниципалитета имеют лишь малые полномочия по регулированию статуса, что возможно является ошибочным подходом, ибо противоречит концепции реформы МСУ, предполагающей увеличение уровня полномочий населения муниципалитетов и органов местного самоуправления. Так же, вероятно было бы целесообразным провести систематизацию норм, регулирующих статус МСУ и выделить их в отдельные разделы федеральных и региональных законов.

2.2 Реализация принципа самостоятельности местного самоуправления в Современной России.

Одним из основополагающих и в то же время весьма проблемных для Российской практики принципов устройства местного самоуправления является принцип самостоятельности. Именно его можно считать показателем общего уровня развитости системы местного самоуправления в стране. По этой причине именно данный принцип выбран для более подробного анализа в данной работе. В этом и следующем параграфах представлены результаты анализа документов, таких как Конституция РФ, Федеральные законы, Устав города Красноярска, Положения о главе города. Проведен анализ с целью выявить отличия существующей в России регламентации принципа самостоятельности от модели, описанной в первой главе.

Одним из важнейших элементов государственной политики по отношению к местному самоуправлению в Российской Федерации является учет самостоятельности местного самоуправления. Принцип самостоятельности провозглашен на конституционном уровне.

В гл. 8 «Местное самоуправление» Конституции РФ, состоящей из четырех статей, три статьи содержат термин «самостоятельное» и производные от него слова: в ст. 130 говорится, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение вопросов местного значения, включая владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; в ст. 131 закреплено право населения на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления; согласно ст. 132 органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Но высшая степень самостоятельности местного самоуправления, хотя и без употребления данного термина, вне всякого сомнения, подразумевается в третьем предложении ст. 12 Конституции РФ: «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

Попытки реализовать названные и некоторые другие положения Конституции РФ, касающиеся самостоятельности местного самоуправления, на практике показали, что отношение к муниципальной власти как к чему-то абсолютно автономному, изолированному и независимому порождает не всегда положительный эффект.

Наиболее негативные последствия однозначного и прямолинейного подхода к пониманию конституционных норм относительно самостоятельности выразились в том, что руководство муниципальных образований стало трактовать самостоятельность местного самоуправления исключительно как свое право на деятельность, независимую от органов

государственной власти и далеко не всегда учитывающую интересы субъекта РФ, государства в целом; зачастую это приводило к элементарному пренебрежению к нормам законодательства, масштабному увеличению коррупции на муниципальном уровне.

Коррупционные начала проникли и во взаимодействие с органами государственной власти — вместо построенных на нормах права и цивилизованных отношений стали развиваться различные завуалированные формы подчиненности органов местного самоуправления государственным органам, основанные на косвенном руководстве, корыстном угодничестве. Одновременно усилились авторитарные начала в деятельности местных властей и, как следствие, произошла трансформация хорошей задумки о самоуправлении населения в самоуправство местных чиновников.

Позицию федерального законодателя при установлении характера самостоятельности местного самоуправления можно сформулировать в нескольких тезисах.

Во-первых, объем самостоятельности местного самоуправления должен определяться в соответствии со вторым предложением ст. 12 Конституции РФ: «Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно».

Таким образом, самостоятельность местного самоуправления должна соотноситься с его полномочиями в рамках предметов ведения и быть достаточной для выполнения этих полномочий; в свою очередь, полномочия и их реализация служат обеспечению самостоятельности местного самоуправления.

Во-вторых, самостоятельность в определении организационных форм местного самоуправления может иметь место только в той части, где присутствуют его особенности, причем любого свойства — исторические, национальные, географические, демографические и т.п.

В определенной мере это положение применимо и к вопросу о способах реализации полномочий местного самоуправления.

В-третьих, соблюдение приоритетов населения муниципального образования, в том числе и в вопросах самостоятельности, не должно вести к местничеству, отгораживанию местного самоуправления от интересов государства, большего по размерам территориального образования, куда входит муниципальная единица, к ущемлению интересов жителей других поселений.

Системообразующий фактор для объединения и определения последовательности учета обозначенных условий состоит в том, что надо четко представлять: местное самоуправление является неотъемлемым элементом в системе публичной власти России, предполагающем наличие взаимодействия, координации и соподчиненности в зависимости от места во властной иерархии.

Что же касается собственно самостоятельности местного самоуправления, то в пределах необходимой достаточности в Федеральном законе 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» она присутствует и в формах непосредственной демократии, и в организации местного самоуправления, и в его полномочиях.[9].

Так, Законом закреплено право жителей лично участвовать во всех формах непосредственной демократии, отраженных в данном Законе, а кроме того, и в иных формах — при условии, что это не будет противоречить законодательству (ст. 33). В частности, такие формы могут применяться в виде наказов избирателей выборным лицам, заслушивания их отчетов о проделанной работе, выражения недоверия не только выборным, но и муниципальным служащим определенного уровня.

Самостоятельность местного самоуправления вполне очевидна, когда речь идет об органах местного самоуправления. Согласно ч. 3 ст. 34 Федерального закона 2003 г. порядок формирования, полномочия и их срок, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы их организации и деятельности определяются уставом муниципального образования. То, что в Законе в качестве обязательных в системе органов и должностных лиц предусмотрены по общему правилу представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация и ее глава, продиктовано как раз тем фактом, что их наличие не зависит от местных особенностей.

Самостоятельность в зависимости от местных традиций и условий проявляется в способах избрания депутатов представительных органов муниципальных образований — по одномандатным или многомандатным округам; в отказе от прямых выборов и делегировании в представительный орган муниципального района глав поселений, входящих в состав муниципального района, депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной, независимо от численности населения поселения нормой представительства (п. 1 ч. 4 ст. 35 Закона).

Самостоятельно определяется порядок замещения должности главы муниципального образования — избирается он населением непосредственно или представительным органом муниципального образования. То же можно сказать о замещении должности главы местной администрации и вариантах сочетания должностей: главы муниципального образования — председателя представительного органа или главы муниципального образования — главы местной администрации.

Разумеется, что в пользу самостоятельности говорит норма ч. 5 ст. 34 Закона, предусматривающая возможность определения структуры органов местного самоуправления населением на референдуме или сходе, если речь

идет о создании нового муниципального образования на межселенной территории или о преобразовании существующего муниципального образования.

Достаточно четко самостоятельность местного самоуправления определена в сфере муниципальной собственности. Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальной собственностью. Они могут передавать муниципальное имущество во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления других муниципальных образований, совершать с имуществом сделки, предусмотренные законодательством. Порядок управления и распоряжения муниципальным имуществом определяется представительным органом или населением самостоятельно на сходе.

Муниципальные образования, за исключением внутригородских муниципальных образований Москвы и Санкт-Петербурга, самостоятельно определяют источники доходной части местного бюджета в части собственных доходов. Все муниципальные образования самостоятельно формируют, утверждают и исполняют свой бюджет. Многие другие вопросы местного значения, и не только те, что закреплены в гл. 3 Федерального закона 2003 г., решаются органами местного самоуправления и непосредственно жителями муниципального образования самостоятельно.

Что касается взаимодействия местного самоуправления с государственной властью, общие линии такого взаимодействия известны, о них говорилось в предшествующих главах учебника. Более насущной является другой аспект проблемы — как конкретно строить такое взаимодействие?

В федеральном законодательстве это взаимодействие не получило должного развития. Если исходить из очевидной позиции, что взаимодействие — это когда есть сотрудничество, система взаимной помощи, взаимной поддержки*(135), то в Федеральном законе 2003 г. механизмов сотрудничества на основе добровольности и взаимной договоренности для обоюдной выгоды не наблюдается.

Содержащиеся в правовых нормах предписания о передаче отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления и о временном осуществлении органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления позволяют говорить не о взаимодействии в общепринятом смысле, а об исполнении или не исполнении определенных полномочий по воле извне. А решение вопросов муниципального уровня органами государственной власти не только не предполагает элемента взаимного согласия, но и рассматривается законодателем в качестве меры ответственности не просто муниципального образования, но и его жителей, которые в определенной мере ограничиваются в праве на местное самоуправление.

На федеральном уровне пока не принят закон о принципах и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, хотя о необходимости такого акта давно идет речь. В ряде субъектов РФ подобные законы приняты. Но сложность состоит в том, что при отсутствии соответствующего федерального закона трудно решать аналогичные вопросы на уровне субъектов РФ.

Кроме того, появилась еще одна проблема, непосредственно относящаяся к сфере взаимодействия местного самоуправления с органами государственной власти и передаче полномочий последних муниципальному уровню. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» масштабно решает

вопросы передачи в ведение субъектов РФ многих полномочий, находящихся в ведении Российской Федерации [10].

При этом в Законе используется формулировка: «Полномочия Российской Федерации в области... (следует указание на сферу), переданные для осуществления органам государственной власти субъектов РФ». Следовательно, соответствующие полномочия все-таки остаются полномочиями Российской Федерации. Но отсюда возникают вопросы: вправе ли органы государственной власти Российской Федерации передавать соответствующие государственные полномочия органам местного самоуправления в ведение или для осуществления, если осуществление этих полномочий Федеральным законом поручено органам государственной власти субъектов РФ?

Таким образом, принцип сочетания самостоятельности местного самоуправления и его взаимодействия с государственной властью должен получить необходимое закрепление и развитие на всех уровнях нормативного регулирования по мере развития публично-властных отношений в нашей стране.

Пока же на федеральном уровне в качестве примера закрепления такого взаимодействия следует привести Правила взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, утвержденные постановлением Правительства РФ от 12 августа 2004 г. N 410 (с изм. и доп.) [11].

Применительно к местному самоуправлению в соответствии с Правилами налоговые органы с 1 января 2006 г. представляют в финансовые органы каждого муниципального образования информацию о начислениях и уплаченных суммах по соответствующим видам налогов, сборов и иных

обязательных платежей, контролируемых налоговыми органами, а также о суммах задолженности, недоимки, отсроченных (просроченных), реструктурированных и приостановленных к взысканию соответствующих налогов, сборов, пеней и штрафов. С 2007 г. налоговые органы представляют сведения о налоговой базе и структуре начислений по налогам и сборам, формирующим доходы местных бюджетов, не только финансовым органам субъектов РФ (в целом по субъекту и по муниципальным образованиям), но и финансовым органам местных администраций — по муниципальным образованиям (в том числе по финансовым органам муниципальных районов — по поселениям). В свою очередь, финансовые органы местных администраций подают в налоговые органы информацию о предоставленных налоговых льготах по категориям налогоплательщиков, а также о территориальном составе муниципальных образований, включая поселения.

На уровне субъектов РФ принцип взаимодействия государственной власти и местного самоуправления получил более широкое распространение, нежели на уровне федеральном. Ряд субъектов принял законы о принципах и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, относящимися к ведению субъектов РФ.

Итак, несмотря на весьма серьезный путь, пройденный Российским самоуправлением за эти годы, многие проблемы все еще остаются нерешенными. Нарастание тенденций централизации власти в стране крайне негативно сказывается на местном самоуправлении в целом. Самостоятельной местная власть часто остается лишь на словах, на деле оставаясь в подчинении у центра. В следующем и последнем параграфе необходимо подвести итоги и обозначить основные проблемы развития самоуправления в России исходя из сравнения модели, описанной в первой главе и Российского варианта функционирования МСУ.

2.3 Основные проблемы Российской модели местного самоуправления.

Специфика ценностей и установок не могла не повлиять на реальный результат внедрения модели местного самоуправления по лекалам Федерального закона № 131-ФЗ.[12] По сути, она приобрела национальный колорит, зарубежные заимствования прошли процесс «русификации». По сути, помимо законодательной модели, появилась еще одна – параллельная ей – новая реальная модель местного самоуправления. Ее основные черты:

1. В отличие от универсального законодательного лекала, созданные на практике модели местного самоуправления по-прежнему остались чрезвычайно разнообразными, непохожими друг на друга. По сути, в каждом субъекте федерации (а порой, учитывая соглашения о передаче полномочий и практику межбюджетных отношений, и в каждом районе) сложилась своя модель, причем степень разброса между ними высока. Формирование подобных моделей зависело от менталитета населения, муниципальных и региональных руководителей; сложившейся специфики властных отношений; экономических возможностей, географических особенностей, субъективно-го влияния главы региона и других факторов. Важно подчеркнуть, что далеко не всегда модель точно соответствует действующему

законодательству, однако зачастую это происходит потому, что объективно законодательные рамки оказываются слишком жесткими, чтобы под них подстроить практику.

2. Муниципальная автономия в действительности оказалась очень ограниченной (а во многих случаях – даже условной). Отношения по принципу «начальник-подчиненный» остались распространенными между главами субъектов федерации и главами районов, городских округов; между главами районов и поселений. Особенно вертикальные отношения сложились по линии «регион – муниципальный район». Через функциональную необходимость, стереотипы деятельности, финансовую зависимость, совместное решение задач, выполнение переданных полномочий, в большинстве регионов произошло огосударствление муниципальных районов. Районные администрации стали по факту территориальными органами администрации субъекта федерации.

3. Компетенция муниципалитетов друг с другом и с субъектом федерации оказалась разграниченной лишь отчасти. Можно говорить о том, что сегодня существует ограниченный перечень общих для всей страны вопросов, которые относительно самостоятельно решают поселения (например, благоустройство) и более широкий перечень вопросов, которыми довольно автономно занимаются городские округа. Однако абсолютное большинство вопросов решается муниципалитетами под началом и совместно с вышестоящим уровнем публично-властной системы.

4. Степень реальной свободы муниципальной власти в регулировании оказываемых ими публичных услуг оказалась крайне низкой. Так, по оценкам Института экономики города из 65 проанализированных вопросов местного значения, по 55 органы местного самоуправления осуществляют полное администрирование предоставления услуги, в 7 случаях – относительное администрирование, и только в 5 случаях – нулевое, там, где

муниципалитет осуществляет только создание условий для предоставления услуги[13].

5. Местная фискальная автономия была сильно ограничена. Основную часть средств муниципалитеты получают не в виде собственных доходов, а в качестве финансовой помощи вышестоящего уровня бюджетной системы, да еще и имеющей преимущественно целевое назначение.

6. Механизмы реального государственного контроля вышли далеко за рамки, установленные Федеральным законом № 131-ФЗ. По сути, органы местного самоуправления оказались переподчинены контролирующим органам, усмотрение которых приобрело определяющее значение. Публично проводимая линия на повышение автономии дала обратный эффект: муниципалитеты стали признаваться ответственными за решение большинства вопросов, являющихся, по сути, государственными (от образования до пожарной безопасности). И это - несмотря на отсутствие необходимых средств, реальных регулирующих возможностей и права самостоятельно принимать ключевые решения.

В отличие от единого федерального стандарта, реальная муниципальная организация в стране отличается серьезным разнообразием, но во многих случаях воспроизводит советские принципы организации власти (формальная выборность в сочетании с фактической соподчиненностью, распределительное бюджетирование, сильная региональная и (зависимая от нее) районная власть, «хозяйственные» функции городов и поселений при их заниженном реальном статусе и ресурсной обеспеченности).

Безусловно, нынешняя российская модель местного самоуправления не может рассматриваться как завершенная форма. Становление местного самоуправления в стране, имеющей слабые (либо во многом стертые) традиции самоуправления и саморегулирования локальной сферы, – дело не одного поколения. Прежде всего, нужно вырастить традицию, упрочить

мировоззренческие установки, создать муниципальный культурный стереотип. Как показывают социологические исследования, проведенные в ходе реализации настоящего проекта, процесс формирования общественной психологии, адекватной местному самоуправлению, «пошел». Успех этого процесса зависит от признания и поддержки местного самоуправления, местной власти всеми другими уровнями власти, а также институтами гражданского общества и населением.

Как представляется, ментальные особенности и накладываемые ими ограничения должны обязательно учитываться при планировании реформ, хотя привязываться к этим ограничениям, не создавая задел на будущее, тоже вряд ли оправдано. Возможное практическое преломление законов в ближайшей перспективе крайне важно, но еще важнее учесть современные тенденции развития, имеющие долгосрочный характер.

В Конституции РФ провозглашен и закреплён вариант местного самоуправления, отделённого от государственных структур власти [14]. Однако этот вариант не имел глубоких корней в обществе и мало соответствовал режиму государственной власти, утвердившемуся к середине 90-х гг. И до сих пор узаконенная форма местного самоуправления в России остаётся неэффективной. Очевидны её слабости и проблемы: острая нехватка финансовых средств для качественного исполнения полномочий; низкий уровень профессионализма муниципальных служащих; огромная зависимость от государственных федеральных и региональных структур власти; отсутствие необходимых правовых, организационных и материально-технических условий для успешного функционирования [15]. На протяжении 1990-х гг. и первого десятилетия XX в. принятие законодательных актов о местном самоуправлении, внесение различных изменений в налоговую политику ничего всерьёз не меняли в отношении государства к местному самоуправлению: оно оставалось для него второстепенным общественным институтом. Находясь в зависимом от государственных структур и

госбюджетов разных уровней положении, местное самоуправление в подавляющем большинстве регионов не раскрывает своих потенциальных возможностей в реализации интересов населения и местных территорий.

Исторически традиции местного самоуправления были социализированы, т.е. формировались и поддерживались определенными социальными группами: крестьянством, казачеством, дворянством, городским населением. В современной России таких традиций нет. Точнее сказать, они прерваны государством, и сегодня если как-то и проявляются, то лишь в генетической памяти народа, в литературе, в научных исследованиях, в искусстве. В общественной же практике проявление этих традиций минимально. Кстати, нет в современном обществе и самих социальных групп, ориентированных на местное самоуправление.

Чтобы ввести местное самоуправление в реальную практику, необходима определенная государственная политика. Но не простое администрирование сверху вниз по вертикали власти. Ни указом президента, ни законами Государственной Думы создать систему местного самоуправления невозможно. То есть, формальные структуры образовать можно, но сформировать реальные самоуправленческие механизмы не получится. Государство призвано создать условия для местного самоуправления.

Представим, наиболее очевидные и созревшие для их разрешения политические проблемы, возникающие в этом контексте. Во-первых, нечеткость правового положения структур местного самоуправления в российской политической системе. С одной стороны, местное самоуправление выступает в качестве самостоятельного конституционного института, отделенного от государственной системы власти. С другой – оно находится в полной зависимости от государства, регулируется его законами и многочисленными нормативными актами. Оно не вписано в вертикаль власти юридически, но в финансово-экономическом отношении именно в этой

вертикали и находится. Правда, на самом ее дне. Мы считаем, что конституционные положения в отношении местного самоуправления нуждаются в корректировке, тем более что они мало соответствуют национальным традициям и не обеспечивают эффективное управление в местных территориальных сообществах.

Другая проблема – неоправданно осуществляемая и даже навязываемая политизация муниципальной власти. Ее главное предназначение – социальное обслуживание населения – отходит на второй план, когда вокруг разворачивается межпартийная борьба. Противостояние партийных идеологий и программ на местном уровне абсурдно, здесь должны конкурировать программы хозяйственного и социального развития, проекты качественного коммунального обслуживания населения. Особенно губительно избрание депутатов по партийным спискам в сельских районах и в небольших городских поселениях. Здесь нормально демократическим можно считать только избрание конкретных людей, известных местному сообществу. Так, по данным К.А. Антипьева, партийный характер формирования местной власти не приветствуется большинством опрошенных граждан Пермского края [16].

Скорее всего, подобная позиция распространена и в других субъектах РФ. По нашему мнению, выборы по партийным спискам имеют целесообразность только на уровне областных и республиканских центров, а все, что ниже, следует освободить от партийной борьбы.

В-третьих, это явное несоответствие объективно необходимых, юридически утверждаемых полномочий и ответственности местного самоуправления и их финансовых возможностей. В настоящее время на уровне городских округов муниципалитеты могут иметь до 40 полномочий. Но местные бюджеты обычно не способны финансово обеспечивать их исполнение. Практически это относится к большинству регионов России. Даже в таком экономически развитом регионе, как Татарстан, специалисты фиксируют слабую налоговую базу и отсутствие финансовой

самостоятельности муниципальных образований [17]. Переломить данную ситуацию невозможно без серьезных политических решений государства в пользу финансово-экономического обеспечения системы местного самоуправления.

В-четвертых, это низкий уровень общественной активности граждан и неразвитость самодеятельных организаций, что тормозит процесс включения больших масс населения в самоуправленческую деятельность, приводит к дефициту кадров муниципальных служащих. Но дело не только в этом. Социальная политика государства РФ, уровень материальной жизни населения таковы, что они не стимулируют политическое участие демократического типа, а, напротив, консервируют элементы подданнической политической культуры. В последние годы наблюдается некоторое повышение социальной активности населения [18], но оно носит скорее частный, чем общий характер.

Историческая практика свидетельствует о том, что только убежденность граждан в результативности своего политического участия, только их вера в наличие ответственности власти перед населением способны действительно активизировать российское общество, в т.ч. на уровне местного самоуправления. Эффективной политикой в этом направлении могло бы стать государственное обеспечение реального использования гражданами таких демократических норм, как выборы власти на всех уровнях, проведение референдумов по ответственным проблемам жизни населения; прозрачность государственных решений и деятельности бюрократических структур; контроль общества над государственными и муниципальными властями. Тем более что эти нормы, права и свободы предусмотрены Конституцией РФ.

Нерешенность означенных проблем не позволяет развернуться местному самоуправлению в эффективную систему организации общества и осуществления власти. А высшие структуры государственной власти и правящая партия «Единая Россия», кажется, все еще не придают должного

значения управленческому процессу на первичном уровне общественной организации. Во всяком случае в предвыборных статьях В.В. Путина, в которых рассмотрены многие аспекты современного развития России, о местном самоуправлении говорится в достаточно общей форме, без конкретной корректировки государственной политики.

Конечно, не следует заниматься идеализацией местного самоуправления; оно не панацея при решении всех проблем, возникающих в жизни местного сообщества. Но эффективность местного самоуправления может быть высокой, если вся его структура и функциональность естественны, целесообразны, адекватны условиям и возможностям общества. Практика большинства российских регионов показывает, что в России необходим свой вариант местного самоуправления, при котором его органы были бы теснее соединены с государственными органами исполнительной власти. Не подчинены, не зависимы, а именно соединены совместным участием в решении большинства вопросов социального обеспечения и развития конкретных территорий. При этом они должны максимально опираться на самодеятельность местного населения, всемерно развивая ее, расширяя возможности участия людей в местном управлении.

Заключение.

Несмотря на продолжающиеся попытки реформирования и улучшения деятельности органов местного самоуправления в России, многие проблемы в данной области все еще остаются не решенными. Попытки реализовать положения Конституции РФ, касающиеся самостоятельности местного самоуправления, на практике показали, что отношение к муниципальной власти как к чему-то абсолютно автономному, изолированному и независимому порождает не всегда положительный эффект.

Принцип сочетания самостоятельности местного самоуправления и его взаимодействия с государственной властью должен получить необходимое закрепление и развитие на всех уровнях нормативного регулирования по мере развития публично-властных отношений в нашей стране.

Чтобы ввести местное самоуправление в реальную практику, необходима определенная государственная политика. Но не простое администрирование сверху вниз по вертикали власти. Ни указом президента, ни законами Государственной Думы создать систему местного

самоуправления невозможно. То есть, формальные структуры образовать можно, но сформировать реальные самоуправленческие механизмы не получится. Государство призвано создать условия для местного самоуправления.

Основные проблемы организации принципа самостоятельности местного самоуправления, выявленные в ходе исследования таковы:

Во-первых, нечеткость правового положения структур местного самоуправления в российской политической системе. С одной стороны, местное самоуправление выступает в качестве самостоятельного конституционного института, отделенного от государственной системы власти. С другой – оно находится в полной зависимости от государства, регулируется его законами и многочисленными нормативными актами. Противоречия в законодательстве только усложняют задачу.

Другая проблема – неоправданно осуществляемая и даже навязываемая политизация муниципальной власти. Ее главное предназначение – социальное обслуживание населения – отходит на второй план, когда вокруг разворачивается межпартийная борьба.

В-третьих, это явное несоответствие объективно необходимых, юридически утверждаемых полномочий и ответственности местного самоуправления и их финансовых возможностей. В законодательстве прописано огромное количество полномочий для органов МСУ, однако выделяемых средств не хватает на покрытие всего их спектра, к тому же при помощи механизма выделения средств государству легко контролировать работу органов местного самоуправления в необходимом направлении.

В-четвертых, это низкий уровень общественной активности граждан и неразвитость самодеятельных организаций, что тормозит процесс включения больших масс населения в самоуправленческую деятельность, приводит к дефициту кадров муниципальных служащих.

Обозначенные выше тенденции общественного развития проблемы местного самоуправления обуславливают необходимость системной работы по совершенствованию муниципальной практики. Чтобы предлагаемый пакет мер в этом направлении был эффективным, принимаемые решения должны быть концептуально выверены, согласованы друг с другом, объединены общими целями и методами претворения в жизнь.

Принцип самостоятельности местного самоуправления в России, официально закреплен и регламентирован, однако подвергается давлению со стороны государственной власти, что приводит к ее еще большей централизации. Исходя из анализа данного принципа можно предположить, что и остальные принципы в Российской практике развиты недостаточно. Можно сослаться на относительную молодость Российского местного самоуправления, однако так или иначе модернизация в этой сфере представляется необходимой для дальнейшего развития.

Дальнейшее развитие местного самоуправления предполагает, на наш взгляд, необходимость достижения баланса политического (возможность граждан участвовать в местном самоуправлении в наиболее доступных формах и на максимально приближенных к жителям уровнях), управленческого (возможность обеспечить эффективное оказание публичных услуг с использованием работоспособной схемы управления ими) и экономического (минимизация финансовых и материальных затрат на оказание услуг) интересов. Поскольку достижение указанных интересов зачастую противоречит друг другу необходим поиск сбалансированных территориальных и организационных моделей местного самоуправления, учитывающих сбалансированное удовлетворение обозначенных потребностей одновременно. Важным принципом при этом должно быть достижение адекватного друг другу и потребностям населения распределения компетенций, финансовых ресурсов, организационных возможностей между различными уровнями публичной власти. Главное, чтобы местное

самоуправления как значимое звено в системе публичной власти перестало рассматриваться государством только с позиций начальства над ним, а стало полноправным партнером. Институциональное соучастие и включенность муниципального сообщества в принятии решений на федеральном и региональном уровнях должно обеспечить эффективность и устойчивость публичной власти в стране, стать гарантом динамичного развития российских территорий.

Список использованной литературы.

1. Европейская хартия местного самоуправления от 15 окт. 1985 г. // Интернет-сайт Совета Европы (русскоязычная версия). 2013. янв.
2. О ратификации Европейской хартии местного самоуправления: федер. закон от 11 апр. 1998 г. // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.
3. Григорьев В.В. Правовое регулирование городского хозяйства в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
4. Батанов О.В. Муниципальная власть в системе категорий и институтов современного конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4.

5. Коростелева М.В. Администрация города в системе местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид.наук. Волгоград, 2002.
6. Европейская хартия городов (EuropeanUrbanCharter) // Материалы двадцать седьмой сессии Постоянной Конференции Местных и Региональных Органов Власти Европы. Страсбург, 1992.
7. Соболева Л.Б. Место исполнительных органов власти местного самоуправления в системе разделения властей // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 1.
8. Пешин Н.Л. Проблемы реализации принципа самостоятельности местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4.
9. Рагозина Л.Г. Мониторинг реформы местного самоуправления: результаты первого этапа внедрения. Аналитическая записка. Размещена на Интернет-сайте по адресу: www.urbanecomics.ru.
10. Федеральном законе 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
11. Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»
12. Федеральный закон № 131-ФЗ

13. Постановление Правительства РФ от 12 августа 2004 г. N 410 (с изм. и доп.)
14. Конституция Российской Федерации. – М., 2009, гл. 8, с. 45
15. Воронков А. Основные тенденции в развитии отношений государственной власти и местного самоуправления (Взгляд из региона) // Власть, 2007, № 9, с. 19–24; Ершов А.Н. Местное самоуправление в Республике Татарстан: проблемы и перспективы. – Казань, 2010, с. 145–172
16. Антипьев К. Политизация местного самоуправления в современной России // Власть, 2012, № 1, с. 53–54.
17. Ершов А.Н. Указ. соч., с 45–147.
18. Юсов С.В. Опыт и проблемы реализации населением муниципальных образований форм непосредственной демократии // Местное самоуправление в России и Германии: история и современность: материалы международной научно- практической конференции. Ростов-на-Дону, 3 апр. 2010 г. – Ростов н/Д, 2010, с. 30–36.