

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК  
ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ РАН

**СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ  
ЛОКАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ**

ВОЛОГДА  
2013

Тамара Ускова

**Социально-экономические  
проблемы локальных территорий**

«ИСЭРТ РАН»

2013

**Ускова Т. В.**

Социально-экономические проблемы локальных территорий /  
Т. В. Ускова — «ИСЭРТ РАН», 2013

ISBN 978-5-93299-223-4

Монография посвящена актуальным вопросам социально-экономического развития локальных территорий, становления и развития института местного самоуправления. Определены основные направления активизации развития территорий: обоснована роль механизмов межмуниципального сотрудничества в решении отдельных проблем местного значения, необходимость повышения эффективности взаимодействия с органами государственного управления и населением, целесообразность создания специализированных фондов муниципального развития. Книга адресована научным работникам и специалистам органов государственного и муниципального управления, преподавателям, а также студентам учебных заведений по специальностям и направлениям подготовки «Государственное и муниципальное управление» и «Национальная экономика».

ISBN 978-5-93299-223-4

© Ускова Т. В., 2013

© ИСЭРТ РАН, 2013

## Содержание

Введение	6
Глава 1. Местное самоуправление – главный фактор социально-экономического развития территорий	8
1.1. Современная организация муниципального управления в России	8
1.2. Проблемы становления института местного самоуправления	18
Конец ознакомительного фрагмента.	19

**Т. В. Ускова, Е. А. Гутникова, Николай  
Ворошилов, Сергей Кожевников  
Социально-экономические  
проблемы локальных территорий**

© Ускова Т. В., Ворошилов Н. В., Гутникова Е. А., Кожевников С. А., 2013

© ИСЭРТ РАН, 2013

## Введение

Безопасность, целостность, конкурентоспособность и лидерство страны на мировой арене в определяющей степени зависят от однородности экономического пространства, от уровня социально-экономического развития входящих в ее состав территорий.

Экономические и социально-политические преобразования в Российской Федерации, начатые в 1990-х годах, способствовали децентрализации власти и приобретению регионами самостоятельности в решении вопросов социально-экономического развития. Вместе с тем процесс трансформации социальных и хозяйственных отношений сопровождался резким снижением роли государства в регулировании экономических процессов, противостоянием между федеральным центром и субъектами РФ, ослаблением внутренних экономических связей, передачей на места полномочий, не подкрепленных финансовыми и иными ресурсами. Результатом этого стало возрастание асимметрии территориального социально-экономического развития.

Вместе с тем «в 1990-е гг. пространственные диспропорции рассматривались как естественный и даже желательный результат перехода к рыночным механизмам распределения экономических ресурсов...» [49], к чему и вела выбранная либеральная экономическая политика. Последствия этого курса проявились в ряде пространственных диспропорций, вызывающих беспокойство и являющихся предметом дискуссий среди специалистов. В числе наиболее значимых:

- ◆ дифференциация регионов по уровню экономического развития;
- ◆ межрегиональная дифференциация по показателям уровня жизни населения, особенно по уровню доходов;
- ◆ диспропорция между общеэкономическим ростом и развитием инженерной инфраструктуры в центрах концентрации экономической мощи;
- ◆ усиливающаяся концентрация населения в столице, Центральном и Южном федеральных округах;
- ◆ дифференциация территорий внутри региона по уровню социально-экономического развития.

Особую озабоченность органов государственной власти региона, местного сообщества, ученых-регионалистов вызывает возрастающая внутрирегиональная дифференциация.

Эти процессы совпали с началом возрождения в стране института местного самоуправления, выделением его из состава государственной системы власти с целью повышения самостоятельности муниципальных образований.

Мировой опыт свидетельствует о том, что система регулирования общественно-экономических отношений в любом государстве состоит из двух базовых составляющих: государственного управления и местного самоуправления. Уровень и перспективы развития страны зависят прежде всего от того, насколько совершенны указанные составляющие.

Местное самоуправление относится к числу главных факторов социально-экономического развития общества. Причем, как показывают реалии современной жизни, значение этого института постепенно повышается, поскольку с его помощью достигается комплексность подхода к решению той или иной задачи.

Именно от эффективности местного самоуправления, без преувеличения, зависит настоящее и будущее страны, так как в недрах этого института содержится потенциал, способный обеспечить устранение многих кризисных явлений в российском обществе, а также резервы роста устойчивости и конкурентоспособности территорий, снижения уровня межрегиональной дифференциации.

Все это обуславливает актуальность изучения проблем становления и развития местного самоуправления и повышенный интерес к ней российских исследователей. Данной проблематике посвящен ряд работ отечественных ученых, в числе которых Е. Г. Анимица, С. Д. Валентей, Л. А. Велихов, В. А. Гневко, Б. М. Гринчель, В. А. Ильин, В. Л. Макаров, В. Е. Рохчин, А. И. Татаркин, Т. Я. Хабриева и др.

Вместе с тем данный институт власти пока еще не реализовал имеющийся у него потенциал, который в современных условиях является резервом роста устойчивости и конкурентоспособности территорий, снижения уровня их социально-экономической дифференциации.

В связи с этим развитие и эффективное использование потенциала местного самоуправления остается одной из основных задач органов государственной власти региона и местного самоуправления.

Крайне актуальным продолжает оставаться поиск направлений совершенствования региональной социально-экономической политики, реализация которой будет способствовать эффективному функционированию муниципального уровня управления, обеспечению финансовых, имущественных, кадровых и иных основ полноценного функционирования института местного самоуправления.

При этом принципиально важными становятся оценка состояния и тенденций развития муниципальных образований, их социально-экономического потенциала и обоснование методов активизации развития локальных территорий<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Локальные территории – муниципальные образования, их объединения или часть территории в границах муниципальных образований.

# **Глава 1. Местное самоуправление – главный фактор социально-экономического развития территорий**

## **1.1. Современная организация муниципального управления в России**

Повышение ответственности территорий за решение социально-экономических вопросов является общей закономерностью мирового экономического развития. Об этом свидетельствует опыт местного самоуправления, которое играет ключевую роль в странах Западной Европы. Концептуальные начала современной организации местного самоуправления в Великобритании, Франции, Германии формировались главным образом в результате муниципальных реформ в XIX в. Однако их фундамент был заложен еще в Средние века. Становление и эволюция местного самоуправления представляют продукт борьбы за власть и влияние в обществе, борьбы идеологий.

Россия также имеет богатый, хотя и противоречивый опыт местного самоуправления. Оно развивалось на протяжении сотен лет, постепенно становясь всё более сложным и совершенным, приобретая современные формы. В эволюции этого института власти выделяют четыре основных периода.

Первый период (1547–1775 гг.) – «скрытое» начало, он охватывает эпоху от земских реформ Ивана IV до реформ Екатерины II, когда местное самоуправление существовало лишь в зачаточных формах.

Второй период (1775–1917 гг.) характеризуется становлением первооснов местного самоуправления в эпоху от Екатерины II до Николая II.

Третий период (1917–1990 гг.) – советский. В это время местное управление выступало инструментом централизованной командно-административной системы.

И наконец, с принятием в 1990 г. закона «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» начался четвёртый период – возрождения местного самоуправления как института власти.

Важной вехой в развитии местного самоуправления явилось принятие Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г.), присоединение России к Европейской хартии местного самоуправления (1997 г.), а также принятие в октябре 2003 г. нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что местное самоуправление в его истинном значении в стране пока только формируется. Его исторические традиции возрождаются в новых условиях, при этом преодолевается ряд проблем организационного, правового, экономического характера. Поэтому не случайно так остро, как никогда, стоит вопрос о выборе наиболее эффективных форм самоорганизации и самоуправления населения на местах. Ведь помимо того, что местное самоуправление играет значимую роль в обеспечении благосостояния населения и оказании общественных услуг, на него возлагается задача создания институтов, способствующих повышению темпов и устойчивости экономического роста, а также конкурентоспособности территорий и, следовательно, страны в целом.

Местное самоуправление – одна из фундаментальных основ конституционного строя Российской Федерации. Являясь публичной властью, наиболее приближенной к населению, местное самоуправление обеспечивает гражданам защиту интересов, которые обусловлены совместным проживанием на определённой территории и неизбежным взаимодействием.

Основными аргументами в пользу развития и укрепления местного самоуправления как института власти выступают:

1. Эффективность в решении местных задач благодаря способу формирования власти и знанию местной специфики.
2. Ответственность руководителя перед избравшим его населением.
3. Близость к населению, адресность и конкретность характера власти.
4. Государственное значение, определяемое местом этого института в структуре властных отношений в России.

Главные принципы современной системы местного самоуправления следующие:

- местное самоуправление – власть, деятельность которой регулируется законом;
- обязательным для местного самоуправления является наличие выборных органов;
- местное самоуправление обладает собственной компетенцией, в пределах которой эта власть самостоятельна;
- для осуществления своих полномочий местное самоуправление должно быть обеспечено собственными ресурсами.

В современной мировой практике с учетом исторических, местных, религиозных традиций, форм территориального устройства государства, его политического режима сложилось множество разнообразных моделей местного самоуправления. Под моделью понимается система горизонтальных и вертикальных взаимосвязей между субъектами управления. Характеристика основных моделей представлена в таблице 1.1.

Основной чертой англосаксонской модели, получившей широкое распространение в Великобритании, США, Канаде и других странах англосаксонской правовой системы, является многоуровневость местного самоуправления, при этом каждый уровень обладает высокой автономией (в том числе фискальной) и собственной компетенцией. Контроль над деятельностью местных органов власти осуществляется с использованием косвенных методов (финансовые инструменты).

Напротив, континентальная модель предполагает наличие устойчивых вертикальных связей, когда нижестоящий уровень власти подчиняется вышестоящему, а система управления характеризуется высоким уровнем централизации. Контроль за деятельностью органов местного самоуправления носит прямой характер и осуществляется через систему контролирующих органов. Данная модель распространена в странах континентальной Европы (Франция, Италия, Испания, Бельгия) и в большинстве стран Латинской Америки, Ближнего Востока, франкоязычной Африки.

Принципиально отличается от рассмотренных моделей организация местной власти в рамках т. н. советской модели, которая возникла в XX веке в СССР и других государствах социалистического лагеря. В настоящее время в несколько трансформированном виде она сохранилась в странах, избравших социалистический вектор развития (Китай, КНДР, Куба).

**Таблица 1.1. Характеристика основных моделей местного самоуправления**

Модель	Страны-представители	Отличительные признаки
Англосаксонская	Великобритания, США, Канада, Австралия, Новая Зеландия и другие страны	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Децентрализация системы управления.</li> <li>2. Многоуровневость модели местного управления, при этом каждый уровень обладает высокой автономией.</li> <li>3. Чёткое распределение компетенции органов каждого уровня.</li> <li>4. Выборность целого ряда должностных лиц.</li> <li>5. Фискальная автономия муниципалитетов (финансовое обеспечение муниципалитетов опирается на собственные доходы местных бюджетов).</li> <li>6. Контроль над деятельностью местных органов власти с помощью косвенных методов (судебные органы, финансовые инструменты).</li> <li>7. Позитивный принцип правового регулирования (в соответствии с которым «разрешено лишь то, что прямо предписано»).</li> </ol>
Континентальная	Страны континентальной Европы (Франция, Италия, Польша, Болгария, Турция и др.), Африки, Латинской Америки, Ближнего Востока	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Высокая степень централизации системы управления.</li> <li>2. Многоуровневость системы местного самоуправления, при которой нижестоящий уровень власти подчиняется вышестоящему.</li> <li>3. Отсутствие чёткого распределения компетенций органов каждого уровня.</li> <li>4. Сочетание выборности и назначаемости местных органов власти.</li> <li>5. Прямой контроль над деятельностью местных органов власти (контролирующие органы).</li> <li>6. Негативный принцип правового регулирования («разрешено всё то, что не запрещено»).</li> </ol>
Советская	СССР, Китай, КНДР, Куба	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Наличие жёсткой иерархии в системе управления.</li> <li>2. Высший орган на местах представляют советы, обладающие широким набором полномочий и являющиеся, по сути, органами государственной власти, избираемыми населением.</li> <li>3. Исполнительная власть принадлежит исполнительным комитетам – структурам, формируемым из состава советов и имеющим двойное подчинение (вышестоящему органу управления и местному Совету).</li> </ol>
Иберийская	Бразилия, Аргентина, Мексика, Португалия, Колумбия, Никарагуа и др.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Проникновение государства в сферу полномочий органов местного самоуправления.</li> <li>2. Непосредственно населением избирается местный законодательный орган – совет (хунта и т.п.) и главное должностное лицо – исполнительный орган (алькальд, мэр, префект).</li> <li>3. Главное должностное лицо выполняет функции исполнительного органа совета и утверждается центральной властью в качестве её представителя на местах.</li> </ol>
Источник: Кузнецов В.В., Ваховский В.В. Местное самоуправление в системе государственного управления. – Ульяновск, 2009.		

Высшими органами власти на местах являются советы, наделенные широким объемом полномочий. Исполнительная власть принадлежит исполнительным комитетам – структурам, формируемым из состава советов. Данные структуры, как правило, имеют двойное подчинение – вышестоящему органу управления и местному Совету.

Советская модель не предусматривает реального разделения властей и характеризуется наличием жесткой иерархии в системе управления. Так, планы социально-экономического развития, конкретные показатели производства строятся исполнительными комитетами на

основе обязательных показателей, устанавливаемых вышестоящими органами государственного управления.

Для иберийской модели (Бразилия, Аргентина, Мексика, Португалия, Колумбия, Никарагуа и др.) характерно существенное проникновение государства в традиционную сферу компетенции органов местного самоуправления. Населением административно-территориальной единицы избирается местный законодательный орган – совет (хунта и т. п.) и главное должностное лицо – исполнительный орган (алькальд, мэр, префект). Главное должностное лицо выполняет функции исполнительного органа совета и утверждается центральной властью в качестве её представителя на местах, который вправе приостанавливать на определённый срок решения совета, обращаться с предложениями к центральным органам государства о его роспуске в случаях систематического нарушения последним законов и др.

В настоящее время в большинстве стран мира (например, Австрия, Германия, Япония) сложились смешанные формы организации муниципального управления, объединяющие в себе черты англосаксонской и континентальной моделей [58].

Так, в Германии существуют административные единицы (правительственные округа), ведущее положение в управлении которыми занимают правительственные президенты, назначаемые правительствами земель. Правительственные президенты и их аппарат представляют собой систему местного управления, построенную на принципах административного подчинения. Низовое звено данной структуры – главы администраций районов (ландраты) – являются одновременно государственными чиновниками и главами исполнительных органов коммунального самоуправления.

В Японии губернатор префектуры, являющийся главой местной администрации и избираемый местным населением, также выполняет целый ряд общегосударственных функций.

Главным принципом, положенным в основу возрождения местного самоуправления в Российской Федерации в начале 1990-х годов, стал принцип разнообразия форм реализации конституционного права на местное самоуправление в соответствии с интересами граждан и местной спецификой. Это привело к колоссальному разнообразию территориальных моделей местного самоуправления. Почти половина субъектов РФ, среди которых и Вологодская область, пошли по пути превращения в муниципальные образования крупных административных единиц – районов и городов.

Возрождение института местного самоуправления в Вологодской области, как и в целом в России, проходило непросто. Причин тому много. Это, в частности, передача на места полномочий и ответственности без предоставления необходимых ресурсов. Это и рыночные условия хозяйствования, и недостаток кадров, подготовленных для работы в новых условиях.

Вместе с тем ход реформ показал, что продвижение вперед возможно лишь путем усиления социальной направленности этого института. Однако полностью использовать потенциал местного самоуправления не удалось по ряду причин, в том числе: а) отсутствие организационного единообразия моделей местного самоуправления; б) нечёткое определение компетенций муниципалитетов; в) несоответствие доходов бюджетов муниципальных образований расходным обязательствам; г) непроработанность механизмов взаимодействия с органами государственной власти и ряд других.

На более полное использование возможностей института местного самоуправления направлен новый этап его реформирования, старт которому дан вступившим в действие с 1 января 2006 г. законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ.

Пространством для реализации муниципального управления является территория муниципальных образований. В соответствии с указанным федеральным законом местное самоуправление может осуществляться на территории пяти видов муниципальных образований:

- 1) сельское поселение;

- 2) городское поселение;
- 3) муниципальный район;
- 4) городской округ;
- 5) внутригородская территория городов федерального значения (Москва, Санкт-Петербург).

Соответствующим статусом территорию наделяет закон субъекта Российской Федерации, в состав которого входит данное муниципальное образование.

При определении границ и статуса муниципального образования, как правило, учитываются следующие основные факторы:

- численность проживающего на данной территории населения;
- плотность населения;
- пешая и транспортная доступность административного центра муниципального образования (туда и обратно в рамках рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав);
- развитие инфраструктуры территории.

Численность населения является одним из важных критериев при определении статуса муниципального образования. Так, для сельского поселения, состоящего из одного населённого пункта, численность проживающего на его территории населения должна составлять не менее 1000 человек. Населенный пункт с численностью жителей менее 1000 человек не является самостоятельным муниципальным образованием и входит в состав сельского поселения наряду с другими населёнными пунктами.

Муниципальное образование должно иметь непрерывную границу, а все населённые пункты, находящиеся на территории данного поселения, полностью входить в его состав. Одно поселение не должно входить в состав другого поселения, а его границы не могут пересекаться границами населенного пункта.

Пешая и транспортная доступность административного центра муниципального образования (туда и обратно в течение рабочего дня) – второй важнейший критерий при определении размера территории муниципалитета.

Для сельских поселений, состоящих из двух и более населенных пунктов, границы устанавливаются с учетом пешеходной доступности его административного центра для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав.

Что касается муниципального района, то размер его территории определяется с учётом транспортной доступности административного центра (туда и обратно в течение рабочего дня) для жителей всех поселений, входящих в его состав. Административным центром муниципального района может быть город (поселок), имеющий статус городского округа. Данные требования могут не применяться к труднодоступным и отдалённым территориям с низкой плотностью населения, городам федерального значения – Москве и Санкт-Петербургу.

Причиной изменения границ муниципального образования может стать сокращение численности проживающего населения соответствующих сельских населенных пунктов более чем на 50 % относительно установленных законом норм. Инициаторами изменения границ муниципального образования могут быть население, проживающее на его территории, органы местного самоуправления, органы государственной власти соответствующего субъекта РФ, федеральные органы государственной власти. Учёт мнения населения по данному вопросу обеспечивается путем проведения местного референдума.

Если объединение или разделение муниципальных районов не влечёт за собой изменение границ иных муниципальных образований, то мнение населения выражают представительные органы каждого из этих муниципальных районов. Процедура изменения границ муниципалитета осуществляется путем проведения голосования населения по данному вопросу, принятия

закона субъекта РФ; далее вносятся изменения в Устав соответствующего муниципального образования и государственный реестр муниципальных образований РФ [58].

К организационным формам осуществления местного самоуправления относятся:

- формы непосредственной демократии (голосование по отзыву депутата, публичные слушания, конференция по вопросам местного значения, опрос граждан и т. п.);
- выборные и иные органы местного самоуправления;
- территориальное общественное самоуправление (ТОС);
- добровольные ассоциации (объединения) муниципальных образований.

Муниципальное самоуправление осуществляется не только в формах непосредственной демократии, но и с помощью органов управления, которым население делегирует решение вопросов местного значения на территории данного муниципалитета. Согласно Конституции РФ, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Органы местного самоуправления – это выборные и другие органы, выступающие в интересах проживающего на территории муниципального образования населения и наделенные соответствующими полномочиями по решению вопросов местного значения.

К органам местного самоуправления относятся:

- 1) представительный орган муниципального образования;
- 2) глава муниципального образования;
- 3) местная администрация;
- 4) контрольный орган муниципального образования;
- 5) иные органы местного самоуправления (избирательная комиссия муниципального образования и др.).

Наличие в системе органов местного самоуправления первых трех элементов, согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», является обязательным [15].

В рамках действующего законодательства сложилось несколько способов формирования системы местных органов власти. Наибольшее распространение получили принципиально различающиеся модели «сильный мэр – слабый совет», «сильный совет – слабый мэр», «совет – управляющий», комиссия форма, «староста – сход» (табл. 1.2).

**Таблица 1.2. Основные модели организации местных органов власти [52]**

Модель	Описание модели
«Сильный мэр – слабый совет»	Мэр избирается непосредственно населением, что дает ему более широкие полномочия в отношении представительного органа муниципального образования. Мэр имеет право самостоятельно решать многие вопросы местного значения, формирует администрацию, единолично руководит ее деятельностью, организует работу совета, председательствует на его заседаниях, подписывает принимаемые советом акты. Обладает правом отлагательного вето на решение совета, но оно может быть преодолено квалифицированным большинством депутатов.
«Сильный совет – слабый мэр»	Мэр избирается из числа депутатов представительного органа местного самоуправления, поэтому его полномочия ограничены. Формирование администрации и руководство ею, освобождение сотрудников от должности производится только с согласия совета. В данной модели мэр выполняет в основном представительские и оперативно-исполнительные функции. Совет обладает большим объемом прав в сфере назначения на должности местного управления, решения хозяйственных и финансовых вопросов.
«Совет – управляющий»	Население муниципального образования избирает представительный орган, из состава которого выбирается председатель, руководящий деятельностью совета и не обладающий полномочиями по руководству местной администрацией. На контрактной основе назначается глава исполнительно-распорядительного органа (администрации) – управляющий, который наделяется большими полномочиями по формированию местной администрации и определению основных направлений ее деятельности. Данная форма наиболее распространена в странах с англосаксонской системой местного самоуправления. Ее положительными сторонами, по мнению многих исследователей, является возможность устранения коррупции и авторитарности в системе управления, ввиду того что управляющий является профессионалом в сфере муниципального управления и представляет собой политически нейтральную фигуру. Однако население не может влиять на его политику, что является, несомненно, слабостью данной формы.
Комиссионная форма	Комиссия образуется из выборных лиц, каждый из которых при этом управляет отделом местного исполнительного органа. Сформированная таким образом структура выполняет полномочия представительного органа. В данной модели должность высшего должностного лица (главы) не предусматривается. Недостатком организации может быть лоббирование комиссионерами интересов своих отделов вразрез с общими интересами населения муниципального образования.
«Староста – сход»	Данная организационная форма применяется в малых поселениях (с численностью жителей менее 100 человек), где представительный орган не формируется, а его функции выполняет сход граждан. Единственным выборным лицом здесь является староста, однако возможно создание небольшого аппарата управления, назначение или выбор казначеев.

Наряду с описанными выше моделями организации местных органов власти на практике имеют место комбинированные организационные формы местного самоуправления. Например, управляющий может назначаться не советом, а выборным должностным лицом (мэром) и напрямую подчиняется ему. Преимущество данной формы заключается в том, что жители имеют возможность влиять на муниципальную политику путем голосования «за» или «против» мэра, тем самым выступая за сохранение или замену администрации муниципального образования.

Структура, компетенция, число органов местного самоуправления, как правило, зависят от типа муниципального образования (сельское, городское поселение, муниципальный район, городской округ), численности жителей, исторических, национальных и иных местных традиций.

В случае создания новых муниципальных образований или их преобразования структура органов местного самоуправления может определяться как непосредственно населением (на местном референдуме, сходе граждан), так и опосредованно (представительным органом муниципального образования).

В уставах некоторых малочисленных сельских поселений в целях оптимизации затрат на содержание аппарата управления закрепляется возможность главы муниципального образования совмещать одновременно функции главы исполнительно-распорядительного органа и председателя представительного органа муниципального образования.

Представительный орган местного самоуправления – это избранный непосредственно населением муниципального образования орган, представляющий их интересы и обладающий правом от имени населения принимать решения, действующие на всей территории муниципального образования. Если численность жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек, то представительный орган не формируется, а его функции осуществляются сходом граждан.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет два способа формирования представительного органа муниципального района. Его депутаты могут избираться населением на муниципальных выборах или назначаться из числа глав поселений и депутатов представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района.

Минимальная численность депутатов представительных органов зависит от численности населения, проживающего на территории данного муниципального образования. В муниципалитетах с численностью жителей менее 1000 человек представительный орган должен иметь в своем составе не менее 7 депутатов, а в муниципальных образованиях с численностью свыше 500 тыс. человек – 35 депутатов и более.

К исключительной компетенции представительного органа муниципального образования относятся:

1. Принятие устава муниципального образования, внесение в него дополнений и изменений.
2. Утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении.
3. Установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с действующим законодательством.
4. Принятие программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении.
5. Определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.
6. Определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, установления тарифов на их услуги.
7. Вопросы участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества.
8. Определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления.
9. Контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Представительный орган имеет сложную структуру и состоит из руководящего звена (председатель представительного органа), функционально-отраслевых подразделений (постоянные и временные комиссии), территориальных структур (депутатские группы) или политических фракций и из рабочего аппарата.

Постоянные комиссии представительного органа обладают следующими полномочиями:

- разработка предложений для рассмотрения на заседаниях представительного органа;
- подготовка заключений и проектов решений по вопросам ведения представительного органа;

- содействие органам местного самоуправления и депутатам в их работе по осуществлению решений представительного органа;

- контроль в пределах полномочий за деятельностью городской администрации, а также за работой предприятий, учреждений и организаций по выполнению решений представительного органа.

Рабочий аппарат состоит из отделов и служб (организационный отдел, юридическая служба, аналитическая служба и др.), оказывающих содействие работе представительного органа.

Высшим должностным лицом муниципального образования является глава муниципального образования, который обладает следующими полномочиями:

- представляет муниципальное образование во всех внешних отношениях, без доверенности действует от имени муниципального образования;
- подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;
- издаёт в пределах своих полномочий правовые акты;
- вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования.

Местная администрация – исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, возглавляемый главой местной администрации на принципах единоначалия.

В состав местной администрации входят руководящее звено (глава местной администрации и его заместители), аппарат (отделы и лица, оказывающие содействие руководителям), функционально-отраслевые (департаменты, управления, комитеты, отделы) и территориальные звенья.

В муниципальных образованиях может создаваться также контрольный орган (контрольно-счётная палата, ревизионная комиссия), который формируется на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования. Главной его целью является контроль за порядком подготовки, рассмотрения проекта местного бюджета, исполнения и утверждения отчета о его исполнении, контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

В целях организации подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, выборного должностного лица местного самоуправления может создаваться избирательная комиссия муниципального образования [58].

В муниципальных районах действует двухуровневая модель местного самоуправления.

*Первый уровень.* Органы местного самоуправления поселений:

- главы и представительные органы поселений избираются населением;
- главы поселений возглавляют местные администрации;
- представительные органы поселений избирают председателей из своего состава.

*Второй уровень.* Все поселения, за исключением городского округа, полностью входят в состав муниципального района, при этом:

- глава района избирается населением и возглавляет администрацию района;
- представительный орган района избирается населением на муниципальных выборах или назначается из числа глав поселений и депутатов представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района;
- представительный орган района избирает председателя из своего состава.

Городской округ является одноуровневым муниципальным образованием и не содержит в своем составе других самостоятельных городских и сельских территорий (рис. 1.1).

Данный вариант организационной структуры местного самоуправления позволяет:

- добиться большей заинтересованности глав администраций в результатах труда, чем в условиях их найма на контрактной основе;

– повысить информированность депутатов представительного органа района о положении дел на местах по сравнению с депутатами, избранными на муниципальных выборах;

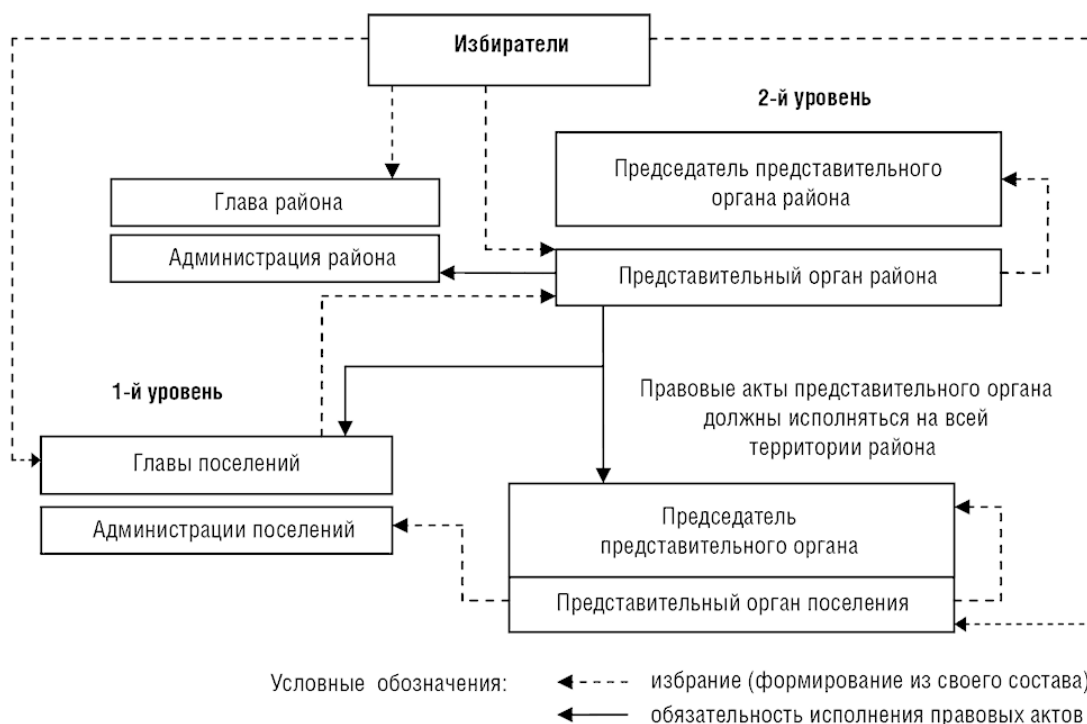


Рисунок 1.1. Организационная структура местного самоуправления в муниципальных районах [92]

– достичь большей заинтересованности депутатов представительного органа района в результатах своего труда;

– избежать затрат, связанных с организацией выборов в представительный орган района и наймом глав администраций района и поселений [92].

Таким образом, институт местного самоуправления функционирует самостоятельно, без непосредственной подчинённости местных органов власти государственным органам власти. Это обеспечивает возможность участия всего населения муниципального образования в процессе выработки и принятия решений по наиболее важным вопросам местного значения, а также выборность органов местного самоуправления на демократической основе, их регулярную сменяемость и отчётность перед населением и ответственность в рамках своей компетенции; гарантии социальной защиты населения [47].

## **1.2. Проблемы становления института местного самоуправления**

Современный этап реформирования местного самоуправления предусматривает введение на всей территории РФ двухуровневой модели его организации. Федеральный закон № 131-ФЗ разграничивает вопросы местного значения, относящиеся к компетенции каждой из категорий муниципальных образований; определяет принципы и механизмы формирования структур органов местного самоуправления и разделения компетенции между ними; разграничивает полномочия и ресурсы. При этом основными элементами административно-территориального устройства являются городские и сельские поселения, городские округа, муниципальные районы. Главенствующее значение имеет поселенческий принцип организации муниципальных образований. Что касается муниципального района, то его главное предназначение – решение вопросов местного значения межпоселенческого характера, а также реализация отдельных государственных полномочий, передаваемых в соответствии с указанным законом. Разделение же полномочий предполагает их полноту и достаточность для осуществления на территории значительной части воспроизводственных процессов [38, 63, 66].

По мнению ряда экспертов, положительными сторонами данного закона являются [9, 31]:

1. Введение поселенческого принципа территориальной организации местного самоуправления, которое тесно связано с местом проживания людей. Главная цель местного самоуправления – непосредственное обеспечение жизнедеятельности местного населения. Приближение органов власти к населению позволяет принимать оптимальные управленческие решения в кратчайшие сроки с учётом местных особенностей и тем самым эффективно влиять на социально-экономическую ситуацию в каждом муниципалитете.

2. Формирование двух списков вопросов местного значения – для поселений и для муниципального района.

3. Существенное сокращение вопросов местного значения, которые при некоторой корректировке действительно способны отразить сущность и назначение местного самоуправления.

4. Чёткое формулирование механизма передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

5. Расширение возможностей органов местного самоуправления в наиболее полном и всестороннем удовлетворении нужд населения. Законом устанавливается наличие бюджета у каждого муниципального образования, что содействует укреплению экономической самостоятельности территорий, активизации их хозяйственной деятельности, развитию общественной инфраструктуры, увеличению экономического потенциала, выявлению и использованию резервов финансовых ресурсов.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.