

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ОРЕНБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

**Методические указания для обучающихся
по освоению дисциплины**

М2.В.ОД.2 Местное самоуправление в Российской Федерации

Направление подготовки (специальность): 400401 Юриспруденция

Профиль образовательной программы: "Конституционное право, муниципальное право"

Форма обучения: заочная

СОДЕРЖАНИЕ

1. Конспект лекций	3
1.1. Лекция №1 Понятие и общая характеристика местного самоуправления.....	3
1.2. Лекция №2 Соотношение местного самоуправления и государственного управления.....	8
1.3. Лекция №3 Способы и условия разграничения предметов ведения и полномочий между органами местного самоуправления и государственными органами.....	12
1.4. Лекция №4 Формы взаимодействия и интеграции между органами местного самоуправления и государственными органами.....	15
1.5. Лекция №5 Оценка эффективности деятельности местного самоуправления.....	17
2. Методические указания по проведению практических занятий и лабораторных практикумов	21
2.1. Практическое занятие №ПЗ-1 Система местного самоуправления, ее развитие.....	21
2.2. Лабораторный практикум №ЛП-1 Местное самоуправление и гражданское общество.....	22
2.3. Практическое занятие №ПЗ-2 Реализация государственных полномочий в деятельности органов местного самоуправления.....	23
2.4. Лабораторный практикум №ЛП-2 Оптимизация организационно-территориальных основ местного самоуправления.....	25
2.5. Практическое занятие №ПЗ-3 Оптимизация финансово-экономических основ местного самоуправления.....	27

КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ

Лекция №1 (2 часа)

Тема: Понятие и общая характеристика местного самоуправления

1.1.1. Вопросы лекции

1. Нормативно-правовое определение местного самоуправления.
2. Двойственная природа местного самоуправления.
3. Исторические этапы развития местного самоуправления в России.
4. Местное самоуправление в зарубежных странах.
5. Анализ современных научных концепций и взглядов на природу местного самоуправления, его особенности в России.

1.1.2. Краткое содержание вопросов

1. Нормативно-правовое определение местного самоуправления.

В настоящее время нормативное правовое определение местного самоуправления в Российской Федерации представлено в двух основных законодательных актах: в Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”(1995г.)¹ и в Европейской Хартии местного самоуправления, ратифицированной Законом Российской Федерации 11 апреля 1998 г.²

Согласно пункту 1 статьи 2 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, под местным самоуправлением понимается признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Похожее определение дано и в ст.1 новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003г.) с более полным воспроизведением конституционных положений о том, что местное самоуправление - это форма осуществления народом своей власти, и определения местного самоуправления, как признаваемой, гарантируемой и осуществляемой на всей территории Российской Федерации одной из основ конституционного строя Российской Федерации.

В статье 3 Европейской Хартии местного самоуправления местное самоуправление определяется как 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. Далее, в п.2.ст.3 Европейской Хартии расширяется круг субъектов, уполномоченных на осуществление прав местного самоуправления и наряду с Советами (собраниями), подотчетными им исполнительными органами местного самоуправления, упоминаются прямые формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления (собрание граждан, референдум и др.).

Данные нормативные определения местного самоуправления, представленные в Федеральном законе и Хартии, имеют ряд существенных отличий.

Во-первых, в Законе четко определено, что местное самоуправление является выражением власти, а значит, и воли народа. Чью волю выражают органы местного самоуправления согласно Европейской Хартии, остается не ясным, поскольку установленный пунктом 2 статьи 3 Хартии демократический порядок избрания органов местного самоуправления еще не свидетельствует об их негосударственном происхождении.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506; 1996. № 17. Ст. 1917; 1996. № 49. Ст. 5500; 1997. № 12. Ст. 1378; 2000. № 32. Ст. 3330; 2002. №12. Ст.1093; 2003. №28. Ст. 2892.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 15. Ст. 1695; 1998. № 36. Ст. 4466.

Во-вторых, в отличие от определения, данного в Федеральном законе, в Европейской Хартии статус местного самоуправления связывается не только с самой деятельностью, но и со способностью (возможностью) органов местного самоуправления к такой деятельности.³ Последнее положение более логично и оправданно с точки зрения реализации ответственности органов местного самоуправления за управление и регламентацию местных дел. Ведь при отсутствии возможности (способности) к их осуществлению бессмысленными становятся и меры ответственности, а в свою очередь, без ответственности реализация любых полномочий становится неуправляемой и неконтролируемой, что может привести к правовому нигилизму и хаосу.

Далее, различие между Федеральным законом и Европейской Хартией в определении местного самоуправления проявляется в том, как этими нормативными документами определяется предмет деятельности местного самоуправления. В Федеральном законе этот предмет деятельности определен словосочетанием «вопросы местного значения». Европейская Хартия определяет этот предмет деятельности как публичные дела.

И наконец, существенным преимуществом Европейской Хартии по сравнению с ныне действующей и новой редакцией Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» является то, что при определении статуса местного самоуправления помимо термина «управлять» (в редакции Федерального закона - «решать») в Европейской Хартии используется термин «регламентировать», который предполагает возможность создавать органами местного самоуправления свои собственные нормативно-правовые модели регулирования порядка решения «значительной части публичных дел». Это существенно повышает возможности местного самоуправления в плане реализации его самоуправленческих начал.

2. Двойственная природа местного самоуправления.

Анализируя это явление в свете статьи 12 Конституции Российской Федерации, согласно которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, многие ученые не соглашались с этим положением и видят необходимость в его изменении. Так, М.А. Краснов считает, что местное самоуправление есть всего лишь автономия публичной власти, а не самоуправление людей, и что, разграничивая в теории сферу государственной власти и сферу местного самоуправления, надо иметь в виду не иную природу органов местного самоуправления, а специфику их функций.⁴ По мнению Н.В. Постового, только государственная теория самоуправления, предполагающая, что местное самоуправление есть часть государственного управления как единого целого, исключает коллизии между обществом и государством.⁵ Отдельные авторы усматривают в самостоятельности и автономности местного самоуправления опасные тенденции, связанные с ослаблением государственной власти в России и подрывом фундамента государственного управления.⁶

Противоречия, являющиеся следствием неадекватного юридического отражения политической природы местного самоуправления, видит в конституционной формуле статуса местного самоуправления И.И. Овчинников.⁷ Исходя из того, что правовая система России является разновидностью континентальной, а не англосаксонской правовой системы, утопичной считает конституционную модель местного самоуправления в России Е.И. Колюшин.⁸ Как замечает, в свою очередь, К.Ф. Шерemet, статья 12 Конституции Российской

³ Небезынтересен тот факт, что, например, в такой стране, как Эстония, решили воплотить это положение на практике, аттестуя на предмет дееспособности уже созданные и функционирующие органы местного самоуправления.

⁴ Краснов М.А. Введение в муниципальное право. М., 1993. С.10.

⁵ Постовой Н.В. Муниципальное право. М., 1998. С.20.

⁶ Исполнительская власть в Российской Федерации. Проблемы развития. /Под ред. И.П.Бачило. М., 1998. С.422.

⁷ Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999. С.15.

⁸ Актуальные проблемы формирования местного самоуправления («Круглый стол» в Институте государства и права РАН) //Государство и право. 1997. №5. С.34.

Федерации не делает органы местного самоуправления элементами государственности второго сорта и не выводит их за рамки государственности.⁹

Как следует из приведенных выше высказываний, характер публичной власти местного самоуправления не соответствует его статусу, закрепленному в Конституции Российской Федерации. Поскольку публичную власть от имени всего народа может представлять только государство, местное самоуправление также является элементом государственного устройства, и, следовательно, в публичном выражении своей воли органы местного самоуправления ничем не отличаются от органов государственной власти.

Содержание введенной в обиход нашей общественно-политической жизни категории “местное самоуправление” не исчерпывается понятием “органы местного самоуправления”. О том, что местное самоуправление может проявлять себя не только в качестве публичной власти, но и как элемент гражданского общества, небезосновательно заявляют отдельные авторы.¹⁰

Право граждан на осуществление местного самоуправления предусматривает их участие в местном самоуправлении через различные формы прямой демократии, территориальное общественное самоуправление и иные формы самореализации населения. По мнению А.Н. Широкова, как элемент политической системы общества, местное самоуправление имеет государственно-общественный характер.¹¹

Представление о местном самоуправлении как о власти, которая реализуется на основе сочетания государственных и общественных начал, разделяет и Конституционный Суд Российской Федерации, который в своем определении от 2 ноября 2000 года по запросу Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики о проверке конституционности пункта “е” статьи 81 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, статьи 2 и пункта 3 статьи 17 Закона Кабардино-Балкарской Республики “О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике” указал, что положение статьи 2 Закона Кабардино-Балкарской Республики “О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике” о реализации местного самоуправления на основе сочетания государственных и общественных начал не изменяет природу местного самоуправления и не затрагивает право граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения.¹²

3. Исторические этапы развития местного самоуправления в России.

Надо сказать, что весьма популярным среди исследователей исторических корней местного самоуправления в России становится обращение к изучению ее реформ местного самоуправления, особенно второй половины XIX века.¹³ По положению о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. к делам, подлежащим ведению земских учреждений, относились заведование денежными сборами земства, устройство и содержание его зданий, сооружений, путей сообщения, вопросы продовольствия, страхования, местной торговли и промышленности и другие. Земские учреждения не могли выходить из круга указанных им дел и вмешиваться в дела правительственных сословных и общественных властей и учреждений.¹⁴ Система земского представительства основывалась на сословном представительстве: выборы в земские учреждения проводились на избирательных съездах уездных землевладельцев, городских избирателей и выборных от сельских обществ, а участвовать в последнем могли только члены схода, то есть крестьяне. Положение 1864 г. официально не включило земские учреждения в общую систему государственных учреждений страны, тем самым законодатель определил, что служба в них относится к

⁹ Там же. С.38.

¹⁰ Федоров А.Г. Организационно-правовое обеспечение территориального общественного самоуправления в законодательстве Российской Федерации: Дисс..канд. юрид. наук СПб., 2000. С.87.

¹¹ Широков А.Н. Местное самоуправление в политической системе современной России: особенности и проблемы становления. СПб.,1997. С.37.

¹² Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. №2. Ст.214.

¹³ См. например: Л.Е.Лаптева. Региональное и местное управление в России(вторая половина XIX века) М.,1998; Институты самоуправления: историко-правовое исследование. М.,1995.

¹⁴ Хрестоматия по истории государства и права. Дооктябрьский период. М.,1990. С.407.

общественным обязанностям. Провозглашенная самостоятельность учреждений носила сугубо декларативный характер. Земские собрания и управы не располагали собственной реальной властью, которая бы позволяла им строго следить за исполнением в уезде и губернии принятых постановлений. Ряд постановлений Земских собраний не мог быть приведен в действие без утверждения губернатора.¹⁵ “Самоуправление на уровне губерний и уездов, – отмечает Н.В. Постовой, – оказалось малоэффективным, а сама его идея была дискредитирована. Земства нельзя было считать даже органами самоуправления в полном смысле слова, как по их составу, так и по кругу действий. По составу потому, что они представляли собой не все население соответствующей территории, а лишь агломерат отдельных классов общества, да еще и представленных неравномерно. По кругу действий потому, что органы самоуправления являются административной властью центрального управления.”¹⁶

Основатель и идеолог первого советского социалистического государства В.И. Ленин в своей работе “Удержат ли большевики государственную власть?”, определяя перспективы самоуправления народа, писал, что овладение трудящимися государственной властью, широкое привлечение их в государственный аппарат означает немедленный приступ к настоящему народному самоуправлению.¹⁷ В.И. Ленин предполагал, что в будущем – при социализме – профессиональный аппарат государственного управления долго не просуществует. При социализме все будет управлять по очереди и быстро привыкнут к тому, чтобы никто не управлял.¹⁸

Оптимальной формой государственного управления, призванной вовлечь всех трудящихся в управление государством, стали их представительные органы – Советы. Хотя в системе Советов и выделялись нижестоящие местные Советы, они не являлись органами местного самоуправления и действовали на тех же принципах, что и верховные Советы. Каждый местный Совет выступал как орган единой государственной власти, действующий в пределах определенной административно-территориальной единицы. Все местные Советы избирались непосредственно гражданами на основе территориального представительства. Советы действовали на основе принципа демократического централизма, заключающегося в обеспечении руководства вышестоящих Советов нижестоящими, в обязательности решений вышестоящих органов для нижестоящих. Нормативной основой деятельности местных Советов являлись не уставы, а законы, регламентирующие деятельность каждого звена местных Советов (областного, краевого, районного, городского, районного в городе, сельского, поселкового).

Формально Советы обладали очень широкой компетенцией, в которую включались и вопросы, находящиеся в исключительном ведении Советов. Советам были подотчетны формируемые ими исполнительно-распорядительные органы, за которыми Советы осуществляли контроль. В свою очередь депутаты местных Советов были подотчетны своим избирателям и могли быть отозваны ими в случае не оправдания их доверия или совершения действий, недостойных высокого звания депутата.¹⁹

Необходимо также отметить: по сравнению с современными отношениями, субъектом которых являются муниципальные органы власти, отношения, с которыми было связано функционирование местных Советов, отличались “военной” четкостью и простотой, чему способствовало единое партийное руководство государством, монополия государственная собственность на средства производства, единая система государственного финансирования, преимущественное закрепление наиболее “хлопотных” и высоко затратных хозяйственных

¹⁵ Институты самоуправления: историко-правовые исследования. М., 1995. С.282-286.

¹⁶ Постовой Н.В. Муниципальное право. Учебник. М., 1998. С.62-63.

¹⁷ Ленин В.И. Полн. Собр. Соч. Т.34. С.316.

¹⁸ Ленин В.И. Полн. Собр. Соч. Т.33. С.116.

¹⁹ Статья 2 Закона РСФСР от 27.10.1960 г. в ред. от 12.12.1979 г. «О порядке отзыва депутата местного Совета народных депутатов РСФСР» //Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1979. №51. Ст.1273.

объектов социально-культурного назначения в ведомственном управлении отраслевых предприятий и учреждений и т.д.

4. Местное самоуправление в зарубежных странах.

В странах, где государство видит необходимость в последовательном проведении государственных интересов в решении вопросов местного значения, местное самоуправление представляет собой так называемых “агентов правительства”. И наоборот, там, где государство оставляет решение местных вопросов на усмотрение самого населения, между органами государственной власти и местным сообществом возникают отношения партнерства. Исходя из этого, в зарубежных странах сложились две основные системы местного самоуправления: французская и англосаксонская. Главными отличительными особенностями французской системы местного самоуправления, а точнее, системы местного управления, является сочетание в этой системе выборных местных органов и назначаемых правительством полномочных представителей, осуществляющих за деятельностью органов муниципальной власти административный надзор и опеку. Во многих случаях выборные должностные лица, представляющие в муниципальном образовании исполнительную власть, одновременно являются представителями центральной исполнительной государственной власти. Для англосаксонской системы местного самоуправления характерно формирование большинства муниципальных органов непосредственно населением и отсутствие назначаемых правительством представителей, непосредственно осуществляющих контроль за деятельностью органов местного самоуправления.

Зарубежные теории развития местного самоуправления не позволяют достаточно точно определить государственную или общественную природу этого явления, что не мешает, однако, заимствовать положительные крупницы этого опыта для формирования оптимальной модели местного самоуправления в России.

5. Анализ современных научных концепций и взглядов на природу местного самоуправления, его особенности в России.

Основываясь на содержании статьи 3 Конституции РФ, А.В. Лагуткин считает, что согласно этой статье народ выступает субъектом государственной власти только как единое целое в масштабе федерации или одного, или нескольких его субъектов. Во всех остальных случаях, когда речь идет о какой-то части этого целого, можно говорить об осуществлении власти, в том числе и в области управления, но о власти негосударственной, власти местного самоуправления.²⁰

В несколько иной, функциональной плоскости рассматривают местное самоуправление некоторые авторы, отмечая в нем как признаки государства, так и признаки хозяйствующего субъекта,²¹ либо видя его главное предназначение в представлении услуг.²² Следует напомнить, что данное свойство местного самоуправления в свое время вызвало появление общественной теории самоуправления, которая существовала наряду с теорией свободной общины и государственной теорией самоуправления, признавая за местным самоуправлением негосударственный и преимущественно хозяйственный характер деятельности.²³

Более комплексное восприятие местного самоуправления в Российской Федерации, исходя из его конституционного статуса, демонстрирует, например, Е.С. Шугрина, которая в местном самоуправлении видит: 1) право граждан (ч. 2 ст. 32 и ч. 1 ст. 130 Конституции РФ); 2) деятельность граждан (ч. 1 ст. 2 ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”); 3) форму народовластия (части 1 и 2 ст. 3 Конституции РФ); 4) одну из разновидностей социального управления; 5) одну из основ конституционного строя (ст. 12 Конституции РФ).²⁴

²⁰ Лагуткин А.В. Местное самоуправление как форма народовластия в Российской Федерации. М., 1995. С.23.

²¹ Воронин А.Г. Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1998. С.11.

²² Демократия и местное самоуправление. М., 1994. С.12-13.

²³ Фадеев В.И. Муниципальное право России. М., 1994. С.19.

²⁴ Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 1999. С.12-13.

Г.В. Атаманчук рассматривает местное самоуправление как: а) явление демократии, форму народовластия; б) пограничное явление между государством и обществом, соединяющее их между собой; в) управленческое явление, призванное целенаправленно, организовывать и регулировать общественную жизнедеятельность; г) способ инициации и практического осуществления самодеятельности, творческой энергии и ответственности населения по месту жительства, форму реализации прав и свобод человека и гражданина.²⁵

Из выше представленных характеристик местного самоуправления, по крайней мере, видно, как многогранно и многофункционально это явление, что и вызывает определенную сложность в его восприятии и изучении.

Лекция №2 (2 часа) Тема «Соотношение местного самоуправления и государственного управления».

1.2.1.. Вопросы лекции

1. Признаки местного самоуправления как управленческого процесса.
2. Общие черты и различия местного самоуправления и государственного управления по интересам, принципам, функциям, организационным структурам, формам методам управления.
3. Проблемы идентификации местного самоуправления как управленческого процесса.

1.2.2. Краткое содержание вопросов

1. Признаки местного самоуправления как управленческого процесса.

В отличие от управления, предполагающего наличие как управляющей, так и управляемой систем, самоуправление – это одна система, в которой субъект и объект управления сочетаются в одном лице. Факт совпадения в системе местного самоуправления субъекта и объекта управления в научной литературе рассматривается в социально-политическом, организационном либо в функциональном плане. В широком, социально-политическом плане совпадение субъекта и объекта управления в самоуправлении не вызывает сомнений.²⁶ В организационном плане также происходит определенное совпадение субъекта и объекта регулятивных отношений, в качестве которых выступает сама самоуправляемая система.²⁷ Различие же между субъектом и объектом управления в системе местного самоуправления носят, по мнению ряда авторов, преимущественно функциональный характер, поскольку в субъекте и объекте управления осуществляется различная по целям, характеру операций, предмету, средствам и результатам деятельность.²⁸ Саморегуляция системы местного самоуправления не исключает воздействия внутри этой системы одного управляющего субъекта на другого управляемого субъекта. Но вся особенность этого управления заключается в том, что сами правила и условия управления определяются управляющим и управляемым субъектами совместно, без непосредственного участия государства, эти субъекты являются одновременно и управляющими, и управляемыми. Так, например, населением муниципального образования, которым управляют органы местного самоуправления, могут быть использованы обратные формы воздействия на эти органы в виде референдума, выборов, отзыва, требования отчета о своей

²⁵ Атаманчук Г.В. Современные концепции и национальный опыт местного самоуправления // Организация государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации: концепции, конституционно-правовые основы, практика: Материалы научно-практической конференции 29 марта 1995 г. М., 1996. С. 55-56.

²⁶ Лазарев Б.М. Там же. С.36.

²⁷ Крузе Ю.Л. Проблемы теории муниципального права: Дисс. канд. юрид. наук. М., 1997. С.41-43.

²⁸ Крузе Ю.Л. Там же. С.43; Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1990. С.150.

деятельности и другие, при помощи которых население может изменять формы, условия и содержание управления им этими органами.

Рассматривая систему местного самоуправления, с точки зрения ее отношения к управленческим явлениям, можно выделить следующий ряд ее отличительных признаков: а) система местного самоуправления предполагает способность субъекта управления к самоорганизации и к самообеспечению своей жизнедеятельности в необходимой для этого сфере отношений; б) система местного самоуправления проявляется в определенном замкнутом жизненном цикле; в) включение системы местного самоуправления зависит не только от внешних субъектов воздействия, но и от внутренних регуляторов этой системы; г) система местного самоуправления должна также иметь возможность самостоятельно менять свою внутреннюю организацию (оптимизировать структуру) в зависимости от характера управленческих задач; д) задачи системы местного самоуправления должны соответствовать целям самоуправления и способностям субъекта управления.

Исходя из уже упоминавшегося в работе определения местного самоуправления, данного в Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, следует, что: 1) субъектом и объектом местного самоуправления является местное население, то есть население определенного населенного пункта или территории; 2) целью местного самоуправления является решение вопросов местного значения в интересах населения; 3) признается самостоятельность и ответственность населения за решение этих вопросов; 4) внешние границы проявления местного самоуправления ограничены законом.

2. Общие черты и различия местного самоуправления и государственного управления по интересам, принципам, функциям, организационным структурам, формам методам управления.

Для того, чтобы разобраться в соотношении государственного управления и местного самоуправления, обратимся сначала к понятию “государственное управление”. Под государственным управлением принято понимать организованный процесс руководства, регулирования и контроля со стороны государственных органов за развитием сфер экономики и культуры, иных сфер государственной жизни.²⁹ При использовании термина «орган государственного управления» имеется в виду более узкая, специальная управленческая деятельность государства, осуществляемая государственными органами исполнительной власти.

С точки зрения цикличности, как государственное управление, так и местное самоуправление включают в себя стадию подготовки, принятия и реализации управленческого решения. Обычно этот процесс представляется в виде развернутой схемы: “Потребности – интересы – цели – решения (воля) – действия – результаты”. Предпосылкой для принятия управленческого решения являются определенные потребности и интересы. В отличие от потребности, которая связана с предметом удовлетворения, интерес всегда направлен на те средства, при помощи которых эта потребность удовлетворяется. Интерес – это осознанная потребность, связанная с получением каких-либо жизненных благ. Интерес населения муниципального образования – собирательное понятие, поскольку этот интерес состоит из интересов отдельных людей – жителей населенного пункта или отдельной территории, которые связаны с удовлетворением потребностей, адекватных возможностям и условиям территории их проживания. Интересы и потребности населения в получении определенных жизненных благ корреспондируются с соответствующей компетенцией властных структур, управленческие решения которых обеспечивают удовлетворение этих интересов и потребностей.

Исходя из сравнительной характеристики этих принципов, следует, что государственная система управления является частью государственного аппарата управления, в котором каждый элемент выполняет свою, строго определенную роль. Во избежание сбоев

²⁹ Юридическая энциклопедия. М., 1997. С.93.

государственного механизма власти здесь недопустимо любое, даже самое незначительное отклонение элемента системы государственного управления от заданных параметров функционирования. От такого произвольного отклонения в системе государственного управления существует многоуровневая защита в виде возможности корректировки деятельности органов государственного управления со стороны входящих в систему государственного управления вышестоящих ведомственных государственных органов, а также в виде воздействия на эту деятельность, в случае ее отклонения от правовых норм через суд, прокуратуру и иные контрольные и надзорные государственные органы. Применительно же к системе местного самоуправления со стороны государственных органов для последующей корректировки фиксируется только такая деятельность местного самоуправления, которая совершена в противоречии с правовыми нормами, в части же, не противоречащей этим нормам, вопросы структуры местного самоуправления, выбора задач, целей и способов их решения, оценка результатов функционирования местного самоуправления определяет население. Образно говоря, «государственная система органов власти и управления отделена от местного самоуправления так же, как, например, постовой ГАИ от потока автомобилей, которые вполне могут двигаться самостоятельно, а регулировщик лишь создает условия для беспрепятственного проезда транспорта».³⁰

Таким образом, в отличие от государственного управления, которое функционирует в постоянном неизменном режиме по заданному в правовых нормах алгоритму, система местного самоуправления функционирует как бы в двух режимах, один из которых задан государством в законодательных актах, другой – населением.

Характеризуя форму государственного управления, необходимо выделить следующие ее виды: а) нормативные правовые акты, регулирующие вопросы управления; б) акты применения норм права; в) организационные действия органов государственного управления по подготовке и реализации принятых управленческих решений. Нормотворческая деятельность является частью государственного управления, поскольку в нормативных правовых актах определяются органы государственного управления, их компетенция, алгоритм управленческих действий, формы взаимодействия с объектами управления и многие другие вопросы. Нормативными правовыми актами задается соответствующий настрой и направленность управленческой деятельности. Соблюдение, исполнение и использование правовых норм объектами управления в своем большинстве осуществляется без актов применения права, а результат соответствующего поведения объекта управления и есть результат управленческого воздействия на него норм права. Необходимость в процессе управленческой деятельности в актах применения норм права возникает, либо когда конструкция управленческого воздействия предполагает наличие акта применения права, либо когда такое воздействие правовой нормы оказывается недостаточным и возникает необходимость в применении санкций или других корректирующих поведение объекта мер. Организационная форма управленческой деятельности органов государственного управления включает в себя ряд действий технического характера, с помощью которых становится возможным создать необходимые условия для управленческого воздействия. К таким условиям относятся материальные средства и ресурсы, различные технологические механизмы подготовки и принятия решения (заседания, совещания, сессии и т.п.), технические средства доведения управленческих решений до исполнителей (рассылка, публикация) и пр.

Все вышеуказанные формы управленческой деятельности в равной мере присущи и местному самоуправлению. Однако с учетом тесной связи самого института местного самоуправления с интересами и потребностями населения, в деятельности местного самоуправления гораздо в большей степени, чем в государственном управлении, используются формы непосредственной демократии, а также различные иные общественные формы привлечения населения к участию в самоуправлении.

³⁰ Щербакова Н.В., Егорова Е.С. Местное самоуправление в России: теория и практика. Ярославль, 1996. С.89.

Понятие “методы государственного управления” в научной литературе трактуется довольно широко, включая сюда как методы функционирования соответствующих органов, так и методы обеспечения реализации целей и функций государственного управления. При этом в числе методов упоминаются морально-этические, социально-политические, экономические, административные.³¹ Все эти методы, в свою очередь, можно разделить на два вида: правовые³² и не правовые. Применительно же к настоящему исследованию наибольший интерес представляет вопрос о соотношении административного и диспозитивного методов управления, соотношения в управлении централизованных и децентрализованных начал. Суть административного метода государственного управления заключается в следующих признаках: а) прямое влияние государственного органа или должностного лица на волю исполнителей путем установления их обязанностей, норм поведения и издание конкретных команд; б) односторонний выбор способа решения стоящей задачи, варианта поведения, однозначное решение ситуации, подлежащее обязательному исполнению; в) безусловная обязательность распоряжений и указаний, невыполнение которых может повлечь за собой различные виды юридической ответственности.³³

Если в государственном управлении выполнение определенных функций (например, обороны) требует централизации управления, то в системе местного самоуправления с учетом осуществляемых в нем функций такой высокой степени централизации не требуется. Напротив, многообразие и дифференцированность условий жизнеобеспечения местного населения требует максимально гибкого, способного к адаптации механизма управления. В этих условиях излишняя централизация в деятельности органов местного самоуправления как раз и будет приводить к администрированию. То есть муниципальный чиновник, получивший команду, например, от вышестоящей структуры управления администрации соответствующего муниципального образования, будет стремиться точно исполнить эту команду, несмотря на порой ее явное несоответствие реально сложившейся обстановке. Очевидно и то, что действие, совершаемое чиновником по этой команде, в этой ситуации будет либо вредно, либо бесполезно. Но в условиях централизованного управления исполнитель не уполномочен нарушать волю вышестоящей структуры управления, т.е. каким-либо образом отступать от доведенного до него предписания.

3. Проблемы идентификации местного самоуправления как управленческого процесса.

Как составная часть механизма государственного управления, местное самоуправление должно обладать общими с государственным управлением параметрами процесса управления. Это касается стадий управления, видов функций и форм управленческого процесса, а также некоторых его принципов и методов. Соблюдение данных параметров, собственно говоря, и придает местному самоуправлению качество публичной власти, ставит его в зону досягаемости со стороны государства для возможной корректировки в процессе функционирования и обеспечения гарантированности местного самоуправления, подобно государственному управленческому процессу местное самоуправление приобретает унифицированный характер.

Особый предмет деятельности местного самоуправления предопределяет особый, в чем то отличный от государственного управления, режим функционирования. Целесообразность самостоятельного, без прямого участия государственных органов, решения вопросов местного значения обуславливает, с одной стороны, некоторую свободу действий, а с другой, зависимость и дополнительное бремя ответственности перед населением. Все это фактически усложняет решение своих управленческих задач органами местного самоуправления по сравнению с системой органов государственного управления, но

³¹ Атаманчук Г.В. Указ. соч. С.112-114

³² К правовым методам относятся все те, которые основаны на нормах права. В этой связи представляется, что упомянутый Г.В.Атаманчуком административный метод относится к разновидности правовых методов управления, поскольку такой метод основан на полномочиях субъекта управления, зафиксированных в соответствующих нормативных правовых актах.

³³ Атаманчук Г.В. Указ. соч. С.114-115

одновременно придает управленческому процессу новые импульсы и возможности, так необходимые для учета многообразных и дифференцированных условий жизни местного населения.

Для самостоятельности местного самоуправления как управленческого процесса очень важен и субъективный, а именно, психологический фактор местного населения. К сожалению, необходимо констатировать, что местное самоуправление пока не приобрело должного доверия населения, позволяющего считать его самостоятельной властью самих жителей. По свидетельству социологов, местное самоуправление в России воспринимается “как еще одна очередная властная структура, в отношении к которой человек (порой подсознательно) становится в позицию противостояния. Поэтому вполне естественно, что во взаимоотношениях с этой структурой граждане предпочитают использовать, прежде всего, хорошо знакомые всем “традиционные” механизмы взаимодействия с властью – личные связи, неформальные контакты, взятки, а не активно задействовать формы и методы представительной демократии в соответствии с Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.³⁴

Лекция №3 (2 часа) Тема «Способы и условия разграничения предметов ведения и полномочий между органами местного самоуправления и государственными органами»

1.3.1. Вопросы лекции

1. Теоретические и практические подходы к решению проблемы разграничения компетенции, предметов ведения и полномочий.
2. Родовые признаки вопросов местного самоуправления.
3. Механизм разграничения полномочий государственных и муниципальных органов власти по вопросам местного значения.
4. Некоторые особенности разграничения предметов ведения и полномочий государственных и муниципальных органов власти.

1.3.2. Краткое содержание вопросов

1. Теоретические и практические подходы к решению проблемы разграничения компетенции, предметов ведения и полномочий.

Довольно жесткая привязка системы местного самоуправления к системе государственного управления, с одной стороны, делает местное самоуправление управляемым со стороны государства, с другой – мешает развивать собственный, присущий местному самоуправлению потенциал. Для того, чтобы системе местного самоуправления не была уготована роль вспомогательного государственного механизма, необходимо на участке взаимодействия между муниципальными и государственными органами четко и последовательно проводить линию между сферами их проявления. Это поможет решению сразу нескольких задач:

- 1) выделение собственной компетенции органов местного самоуправления усилит их ответственность за осуществление своих функций, сделает более эффективной работу всей системы местного самоуправления;
- 2) это позволит конкретизировать отношения, связанные с выполнением органами местного самоуправления государственных полномочий, усовершенствовать механизм их делегирования;

³⁴ Аналитический доклад. Реализация законодательства Российской Федерации по вопросам местного самоуправления и основные проблемы развития местного самоуправления в современной России // Местное самоуправление в современной России. М., 1998. С.188.

3) более четкие границы проявления местного самоуправления позволят оптимизировать структуру местного самоуправления и полномочия его органов;

4) после разграничения компетенции муниципальных и государственных органов будет легче и быстрее найти наиболее приемлемые формы их сотрудничества.

Применительно к решению общих вопросов государственных и муниципальных органов власти, введение конструкции “предметы совместного ведения” вряд ли оправдано. В таких вопросах местного значения, как организация, содержание и развитие муниципальных учреждений образования и здравоохранения, определенные участки управления (разработка стандартов образования, совершенствование диагностики и профилактики заболеваний, установление квалификационных требований и аттестация работников муниципальных учреждений образования и здравоохранения и т.п.) по объективным причинам просто недоступны для их регулирования со стороны муниципальных органов власти. В вопросах местного значения у государственных органов власти существуют свои собственные участки регулирования, которые не могут быть даже временно, до принятия соответствующих актов со стороны государственных органов, урегулированы органами местного самоуправления. Что касается таких аспектов управления этими учреждениями, как их материальное содержание, то здесь, в свою очередь, вряд ли оправдана система совместного с государством финансирования муниципальных учреждений (исключая кризисные финансовые ситуации).

Таким образом, вопросы местного значения даже при наличии в них большой доли государственного компонента не могут стать вопросами совместного ведения, поскольку здесь отсутствуют главные условия, при которых возможно наличие предметов совместного ведения, – это взаимозаменяемость субъектов регулирования и тождество внешних границ регулируемых отношений.

2. Родовые признаки вопросов местного самоуправления.

Для российских федеральных законов, принятых в первой половине 90-х годов, характерно закрепление полномочий органов местного самоуправления в единстве с их предметами ведения, в результате чего отдельные такие полномочия носят слишком декларативный характер. Например, в статье 40 Основ законодательства Российской Федерации о культуре, названной “компетенция в области культуры органов местного самоуправления”, устанавливается, что “к ведению органов местного самоуправления в области культуры относятся: осуществление государственной политики в области культуры на своей территории; регулирование в пределах своих полномочий и компетенции отношений собственности в области культуры”.³⁵ В отдельных случаях, например, в статье 6 Федерального закона “О гражданской обороне”³⁶ или в пункте 1 статьи 7 закона Российской Федерации “О вынужденных переселенцах”³⁷ полномочия органов местного самоуправления по перечисленным там вопросам указываются в совокупности с полномочиями государственных органов с указанием на то, что разграничение этих полномочий между ними осуществляется другими нормативными правовыми актами.

В подобного рода законах довольно сложно либо вообще невозможно выделить конкретные полномочия органов местного самоуправления, в связи с чем такие законы нуждаются в корректировке на предмет установления более четкого и ясного объема полномочий органов местного самоуправления, в реализации которых в соответствующих сферах деятельности заинтересовано государство.

³⁵ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 46. Ст. 2615. Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26. Ст. 3172.

³⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 7. Ст. 799; 2002. № 41. Ст. 3970.

³⁷ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 427; Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 52. Ст. 5110; 2000. № 33. Ст. 3348.

В процессе нормотворческой деятельности по разграничению полномочий государственных и муниципальных органов власти необходимо учитывать и требования статей 71–73 Конституции Российской Федерации по разграничению предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. Полномочия органов местного самоуправления и государственных органов по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также по вопросам исключительного ведения субъектов Российской Федерации могут разграничиваться в законодательных актах субъектов Российской Федерации.

В отличие от ныне действующего, в новом Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003г.) уже отграниченный перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе, как путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный закон (п.1.ст.18). То есть законом субъекта Российской Федерации уже не может устанавливаться дополнительно свой перечень вопросов местного значения. Аналогичного права у муниципальных образований вообще не предусматривается, так как нигде в законодательстве муниципальные образования прямо не уполномочены самостоятельно отграничивать вопросы местного значения от государственных дел. Вот здесь то возникает необходимость в выявлении способов разграничения предметов ведения. Первый способ, которым пользуются при разграничении предметов ведения компетентные государственные органы, – это перечисление вопросов местного значения, которые относятся к ведению муниципальных образований. Второй способ заключается в том, что компетентные государственные органы, не называя те или иные вопросы вопросами местного значения, предоставляют право их решения, а значит отнесения их к своей компетенции самим органам местного самоуправления. Так, в соответствии с п.2.ст.14, п.3.ст.15, п.2.ст.16 новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003г.) органы местного самоуправления соответствующих муниципальных образований вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации).

То есть, если проследить цепочку логических операций по установлению возможности отнесения вопроса, не упомянутого новым Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003г.) среди вопросов местного значения, к ведению конкретного муниципального образования, то необходимо установить: 1) относится ли данный вопрос к компетенции государственных органов в соответствии с федеральными и региональными нормативными правовыми актами; 2) относится ли данный вопрос к ведению других муниципальных образований; 3) не исключен ли данный вопрос из ведения соответствующих органов муниципальных образований федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации; 4) имеются ли для решения данного вопроса собственные материальные ресурсы и финансовые средства.

3..Механизм разграничения полномочий государственных и муниципальных органов власти по вопросам местного значения.

Идея создания и принятия так называемого “методического” закона по разграничению всех существующих и возможных предметов ведения и полномочий муниципальных и государственных органов власти хотя и привлекательна, но трудноосуществима по причине предполагаемого обилия в нем декларативных норм, которые свойственны скорее политическим или международным актам, чем обычным федеральным законам. Кроме того, такой закон должен опираться на базовый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», новая редакция которого еще не опробирована практикой его применения. Поэтому в качестве структуры проекта

федерального закона о разграничении предметов ведения и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления можно было бы включить в него следующие положения и разделы: 1) общие принципы разделения предметов ведения и полномочий (принципы верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов; сочетание государственных интересов и интересов местного населения; самостоятельности местного самоуправления; соответствия материальных и финансовых ресурсов полномочиям органов местного самоуправления и другие); 2) способы разграничения предметов ведения; 3) способы разграничения полномочий; 4) формы разграничения предметов ведения и полномочий; 5) порядок урегулирования споров по вопросам разграничения предметов ведения и полномочий; 6) сфера применения данного закона.

4. Некоторые особенности разграничения предметов ведения и полномочий государственных и муниципальных органов власти.

Разграничение полномочий – это процедура производная от разграничения предметов ведения муниципальных и государственных органов власти. Поэтому при разграничении полномочий необходимо исходить из того, что: 1) полномочия органам местного самоуправления предоставляются в пределах вопросов ведения муниципальных образований; 2) в вопросах местного значения полномочия органов местного самоуправления определяются муниципальными образованиями самостоятельно, но с учетом требований действующего законодательства и других объективных факторов. К таким обязательным требованиям можно отнести: закрепление исключительных полномочий выборных представительных органов местного самоуправления; соблюдение муниципальными образованиями при определении полномочий органов местного самоуправления государственных стандартов; установление полномочий с учетом и с ориентацией на полномочия государственных органов в их общей сфере реализации; разграничение полномочий с учетом технологических циклов жизнеобеспечивающих отраслей экономики; структурирование полномочий по видам деятельности в соответствии со структурированием государственных органов по однородным видам деятельности. При разграничении полномочий необходимо установить запрет на отказ органов местного самоуправления от реализации тех полномочий, которые связаны с обеспечением реализации государственных полномочий, а также в области жизнеобеспечения граждан не ниже действующих государственных социальных стандартов.

Лекция №4 (1 час) Тема «Формы взаимодействия и интеграции между органами местного самоуправления и государственными органами»

1.4.1. Вопросы лекции

1. Практика федеральной и региональной поддержки и взаимодействия государственных органов с местным самоуправлением, ее достоинства и недостатки.

2. Классификация форм взаимодействия государственных и муниципальных органов власти по волевому признаку (добровольная, явочная, дискреционная).

1.4.2. Краткое содержание вопросов

1. Практика федеральной и региональной поддержки и взаимодействия государственных органов с местным самоуправлением, ее достоинства и недостатки.

Не менее важными, чем вопросы идентификации местного самоуправления, с точки зрения повышения его роли в общественных процессах, являются вопросы интеграции органов местного самоуправления с государственными органами власти для решения их общих задач. В своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года Президент Российской Федерации В.В. Путин отмечал: “Мы создали “острова” и отдельные “островки” власти, но не возвели между ними надежных мостов. У нас до сих пор не выстроено эффективное взаимодействие между разными уровнями власти. Центр и территории, региональные и местные власти все еще соревнуются между собой, соревнуются за полномочия”.¹

Среди этих довольно сложных и противоречивых отношений между органами государственной и муниципальной власти объективно существуют взаимосвязи, которые обуславливают характер этих отношений. Так, например, между органами государственного регионального и муниципального управления выделяются такие типы взаимосвязи, как: а) государственная поддержка местного самоуправления; б) координация и сотрудничество (информационный обмен, совместные заседания, согласительные процедуры, договоры, представительства (консультативные органы) при органах регионального управления, право законодательной инициативы, право на обращение в региональные органы); в) контроль за местным самоуправлением.¹

Для решения общих задач более приемлемым является создание совместных рабочих органов, функционирующих на временной, консультативной основе.

Иногда в решении одноименных вопросов взаимодействие, как таковое, между органами государственной власти и органами местного самоуправления отсутствует, но объективно требуется единый подход и единый алгоритм их решения. В этом случае интеграция действий органов государственной и муниципальной власти достигается путем принятия общего для этих органов нормативного правового акта, который регламентирует их однотипные полномочия в определенной сфере деятельности. К образцам такого рода законодательных актов относится, в частности, Закон Волгоградской области от 20 октября 2000 г. № 448-ОД «О поддержке органами государственной власти и местного самоуправления молодых семей в улучшении жилищных условий на территории Волгоградской области»,¹ Закон Сахалинской области от 24 мая 2000г. № 180 (в ред.от 09.07.2001 г. № 276) «О порядке введения и оказания платных услуг государственными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями».¹

2.Классификация форм взаимодействия государственных и муниципальных органов власти по волевому признаку (добровольная, явочная, дискреционная).

В целом, взаимодействие государственных и муниципальных органов власти в зависимости от условия проявления воли сторон может носить добровольный, явочный и дискреционный характер.

К формам добровольного взаимодействия относятся различного рода соглашения между органами местного самоуправления и государственными органами по вопросам их совместной деятельности. Особенность этой формы взаимодействия заключается в том, что основанием для ее возникновения является исключительно воля сторон (в частности, это характерно для гражданско-правовых отношений, где стороны выступают на основе принципов равноправия и свободы волеизъявления сторон).

Форма явочного взаимодействия предполагает наличие определенных рамок взаимодействия (например, программ, концепций и т.п.), в пределах которых каждая из сторон самостоятельно реализует свои полномочия для достижения общей цели и решения общей задачи, юридически не согласовывая их с другой стороной. В этом случае и органы местного самоуправления, и государственные органы находятся в функциональной зависимости друг от друга, при этом сохраняя независимость в своих действиях по реализации возложенных на них полномочий.

Дискреционная форма взаимодействия возникает по усмотрению одной из сторон, которая обладает в отношении другой стороны по определенным действующим законодательством вопросам властными полномочиями. В большинстве случаев такие дискреционные формы взаимодействия возникают вследствие осуществления органами государства своих контрольных и надзорных полномочий в отношении органов местного самоуправления по вопросам: а) нарушения органами местного самоуправления действующего законодательства; б) обеспечения интересов государственных органов по делегированным органам местного самоуправления государственным полномочиям; в) контроля за целевым использованием выделенных муниципальным образованием государственных средств; г) государственного регистрационного учета муниципальных

образований и регистрации их уставов; д) представления органами местного самоуправления в государственные органы предусмотренной действующим законодательством информации и другим.

Нарушение органами местного самоуправления действующего законодательства влечет применение к ним компетентными государственными органами мер юридической ответственности. Взаимодействие государственных и муниципальных органов власти по делегированным органам местного самоуправления государственным полномочиям со стороны государственных органов может выражаться в осуществлении контроля за этой реализацией не только с точки зрения правомерности, но и целесообразности. Вместе с тем нельзя утверждать, что данная сфера взаимоотношений охватывается только дискреционными формами взаимодействия. Содействие государственных органов органам местного самоуправления в виде создания необходимых условий для реализации делегированных полномочий, оказание консультативных услуг, методического и кадрового обеспечения относятся скорее к явочной форме взаимодействия.

Лекция №5 (1 час) Тема «Оценка эффективности деятельности местного самоуправления местного самоуправления»

1.5.1. Вопросы лекции

1. Анализ содержания нормативно-правовых основ оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.
2. Критерии оценки эффективности деятельности местного самоуправления.
3. Структурная оптимизация органов местного самоуправления, правотворческая деятельность муниципальных образований, информационная открытость деятельности органов местного самоуправления, степень участия населения в их деятельности, как индикаторы оценки эффективности деятельности местного самоуправления.

1.5.2. Краткое содержание вопросов

1. Анализ содержания нормативно-правовых основ оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Рассмотрим виды деятельности органов местного самоуправления, индикаторы ее оценки и критерии эффективности согласно Указу Президента РФ от 28.04.2008г. №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».¹ Аналогичный по своему характеру Указ Президента РФ от 28.06.2007г. №825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»¹ уже прошел соответствующую практическую апробацию. В информации поступающей в Совет Федерации Федерального Собрания РФ из субъектов РФ отмечаются следующие его недостатки: указ содержит ряд отсылочных норм; указ не содержит критериев, по которым можно оценить степень эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти; указ не учитывает того, что ряд экономических показателей лишь косвенно зависят от деятельности исполнительных органов государственной власти конкретного субъекта Федерации; и др.¹ Думается, что подобные недостатки характерны и для Указа Президента РФ от 28.04.2008г. №607. По своему целевому назначению показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, перечень которых утвержден данным Указом имеют социально-экономический характер: доля амбулаторных учреждений, имеющих медицинское оборудование в соответствии с табелем оснащения; число субъектов малого предпринимательства в расчете на 10000 человек населения; общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, и т.п. Данные показатели отражают количественные и качественные аспекты предоставления населению муниципального образования медицинских, образовательных, жилищных и иных услуг, что

и служит индикаторами оценки деятельности органов местного самоуправления. К стати сказать, общественная (общественно-хозяйственная) теория местного самоуправления, на основе которой в России в 19 веке проводилась земская реформа, в качестве главного назначения местного самоуправления предполагала именно заведование делами местного хозяйства.¹ В современной законодательной транскрипции местное самоуправление также включает в себя решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения (ч.2.ст.1. Федерального закона от 6 октября 2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)¹ (далее, Закон 2003), которые в основном относятся к социально-экономической сфере. Анализируя содержание самого Перечня для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, следует обратить внимание на следующие аспекты: 1) связь показателей с вопросами местного значения; 2) связь показателей с полномочиями органов местного самоуправления; 3) коэффициент зависимости результатов показателей от принятых органами местного самоуправления решений; 4) коэффициент корреляции решений органов местного самоуправления по отношению к соответствующим решениям государственных органов власти; 5) характер количественных показателей; 6) характер качественных показателей; 7) критерии эффективности показателей.

2. Критерии оценки эффективности деятельности местного самоуправления.

Как известно сами органы местного самоуправления не предоставляют услуги и не производят работы необходимые населению, они лишь принимают управленческие решения, обеспечивающие осуществление соответствующих услуг и работ. В этой связи, такой показатель Перечня, как доля населения, охваченного профилактическими осмотрами, скорее зависит не от органа местного самоуправления, а от работников муниципальных медицинских учреждений, непосредственно осуществляющих эти профилактические осмотры. Но поскольку муниципальная власть рассматривается в единстве ее муниципальных органов, учреждений и предприятий, органы местного самоуправления должны нести ответственность не только за свои собственные управленческие решения, но и за деятельность подведомственных им предприятий и учреждений. Вместе с тем, при оценке деятельности органов местного самоуправления нельзя игнорировать объективно существующую разную степень (коэффициент) зависимости результатов показателей от принятых органами местного самоуправления решений. Так, число случаев смерти лиц в возрасте до 65 лет, детей до 18 лет (п.3.) вряд ли можно напрямую связывать с эффективностью управленческой деятельности органов местного самоуправления, поскольку есть экологически неблагоприятные территории; отдаленные, «брошенные» села, где остались доживать свой век одни старики; проблемы дефицита оказания высокотехнологичной медицинской помощи; и др., которые не под силу решить даже всему государству, а не то, что органам власти отдельных муниципальных образований.

Эффективность деятельности органов местного самоуправления по представленным в Перечне показателям должна определяться как на основе количественных, так и качественных показателей. Большинство показателей Перечня относится к количественным показателям. Применительно к государственной службе их принято называть показателями физического результата – число отремонтированных дорог, объем собранного мусора, очищенной воды и т.п.¹ Количественные показатели могут указывать не только на физический результат решения тех или иных вопросов местного значения, но и на степень оптимизации затрат по их решению. Так, согласно Перечня такими показателями являются: отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников муниципальных учреждений к среднемесячной номинальной начисленной заработной плате работников крупных и средних предприятий и некоммерческих организаций городского округа (муниципального района) (п.1.); доля организаций, осуществляющих управление многоквартирными домами и (или) оказание услуг по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах, участие субъекта РФ и (или) городского округа

(муниципального района) в уставном капитале которых составляет не более 25%, от общего числа организаций, осуществляющих данные виды деятельности на территории городского округа (муниципального района) (п.23). Ряд показателей перечня стимулируют процесс коммерциализации предоставления муниципальных услуг, техническое перевооружение и другие прогрессивные направления развития, которые освобождают аппарат муниципального управления от излишних функций, удешевляют и делают более качественными сами услуги, это: п.24. Доля объема отпуска коммунальных ресурсов, счета за которые выставлены по показаниям приборов учета; п.27 Доля муниципальных автономных учреждений от общего числа муниципальных учреждений (бюджетных и автономных) в городском округе (муниципальном районе); п.28. Доля муниципальных общеобразовательных учреждений, переведенных: на нормативное подушевое финансирование; на новую (отраслевую) систему оплаты труда, ориентированную на результат; п.29. Доля муниципальных медицинских учреждений: применяющих медико-экономические стандарты оказания медицинской помощи; переведенных на оплату медицинской помощи по результатам деятельности; и др.

В Концепции административной реформы отражены организационные моменты, которые в конечном счете влияют на результаты деятельности местного самоуправления, поскольку они связаны с оптимизацией структуры и функций аппарата управления, использования им управленческого потенциала гражданского общества, приближения деятельности аппарата к интересам и потребностям населения. В связи с этим, например, в качестве индикатора уровня соблюдения законности и отсутствия коррупции в деятельности органов местного самоуправления должны быть не только показатели отмененных в судебном порядке незаконных актов органов местного самоуправления, число привлеченных к административной и уголовной ответственности должностных лиц местного самоуправления, обвиненных в соответствующих правонарушениях, но и показатели внедрения антикоррупционных мер, предусмотренных вышеуказанной Концепцией, среди которых: внедрение экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупционность; деперсонализация взаимодействия муниципальных служащих с гражданами и организациями, в частности путем введения системы «одного окна» и системы электронного обмена информацией; детальная регламентация процедуры взаимодействия с субъектами регулирования (потребителями государственных услуг) – стандарты муниципальных услуг (*административные регламенты – А.У.*); деление административно-управленческих процедур на стадии с их закреплением за независимыми друг от друга должностными лицами для обеспечения взаимного контроля; ротация должностных лиц.

Важными индикаторами эффективности деятельности органов местного самоуправления являются показатели оптимизации их структурных подразделений, которые должны включать в себя показатели: соответствия структуры и штатного расписания органов местного самоуправления вопросам местного значения, которые призваны решать эти органы, отсутствия избыточных функций отраслевых (функциональных) и территориальных органов, а также дублирования функций двумя и более органами местного самоуправления.

Местное самоуправление – это своеобразный мост между гражданским обществом и государством. Ситуационно местное самоуправление расположено таким образом, что приближенность к интересам и потребностям населения обеспечивает его адаптацию и более тесную связь с функционирующими в среде гражданского общества институтами. В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах названы конкретные механизмы повышения эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества, среди которых:

раскрытия информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

проведения публичных обсуждений подготавливаемых решений;

проведения общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти;

включения представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций решений органов исполнительной власти;

создания и деятельности при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества;

определения рейтингов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по критерию открытости.

2.МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ И ЛАБОРАТОРНЫХ ПРАКТИКУМОВ

2.1.Практическое занятие № 1 (2часа)

Система местного самоуправления, ее развитие

2.1.1. Задание для работы

- 1.Понятие и виды систем местного самоуправления.
- 2.Особенности системы местного самоуправления как совокупности властных отношений.
- 3.Элементы и компоненты системы местного самоуправления: местное население с его властными полномочиями (формы непосредственного волеизъявления населения), представительство публичной власти (органы местного самоуправления), представительство общественно-территориальной власти (органы территориально-общественного самоуправления).
- 4.Роль и значение каждого из элементов (компонентов) системы местного самоуправления в ее функционировании и интеграции.
- 5.Свойства системы местного самоуправления.
- 6.Концепция правового регулирования системы местного самоуправления.
7. Синергетика, как инструмент познания и преобразования местного самоуправления. Принципы синергетики в местном самоуправлении. Точки роста и развития местного самоуправления как объекты правового регулирования и воздействия.

2.2.2. Краткое описание проводимого занятия

Прежде чем анализировать систематизирующие факторы местного самоуправления, необходимо также обратить внимание на две основные особенности этой системы. Первая особенность заключается в том, что система местного самоуправления – это социальная система, предназначенная для оптимизации управленческих процессов, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения. Вторая особенность определяется тем, что основные параметры и цели функционирования этой системы задает при помощи правовых норм государство, в отличие от систем, существующих, например, в живой природе, система местного самоуправления спроектирована и создана самим человеком для достижения общепольных целей. Однако это несколько не исключает объективности, существующей между ее компонентами взаимосвязи.

одним из главных элементов системы местного самоуправления является наделенное властными публичными полномочиями население. В системе местного самоуправления под населением следует понимать не просто группу людей, проживающих на определенной территории, а местное сообщество, объединенное в соответствии с целями своего жизнеобеспечения в пределах территории, где осуществляется местное самоуправление. Другим элементом системы местного самоуправления является представительство публичной власти местного самоуправления, непосредственно не совпадающее с населением, созданное по его воле и представляющее население на постоянной основе во взаимоотношениях, связанных с осуществлением местного самоуправления.

Третьим элементом местного самоуправления служит представительство общественно-территориальной власти населения, проявляющееся по отдельным вопросам жизнедеятельности населения и в пределах части территорий муниципальных образований.

2.2.3. Результаты и выводы.

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и навыки по выявлению и определению системы местного самоуправления, как формы публичной власти.

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики. У студентов сформированы умения и навыки работы с научной литературой и специальными документами, анализа различных источников знаний, подготовки выступлений.

2.2. Лабораторный практикум №1 (2 часа)

Местное самоуправление и гражданское общество

2.2.1. Задание для работы

- 1.Общественный элемент в системе местного самоуправления.
- 2.Общие принципы функционирования местного самоуправления и институтов гражданского общества.
3. Формы прямого волеизъявления населения, территориальное общественное самоуправление, иные общественные структуры при органах местного самоуправления как элементы гражданского общества.
- 4.Некоторые проблемы взаимодействия институтов гражданского общества с местным самоуправлением.

2.4.2. Краткое описание проводимого занятия

Местное самоуправление это форма народовластия, т.е. одна из форм публичной власти. Именно поэтому нельзя отождествлять местное самоуправление с одним из элементов гражданского общества. Вместе с тем, местное самоуправление это и своеобразный мост между гражданским обществом и государством. Ситуационно местное самоуправление расположено таким образом, что приближенность к интересам и потребностям населения обеспечивает его адаптацию и более тесную связь с функционирующими в среде гражданского общества институтами.

Необходимо отметить, что в самой системе местного самоуправления уже имеется элемент гражданского общества в виде территориального общественного самоуправления (ТОС). В настоящее время данный элемент пока еще не достиг той степени зрелости, при которой бы он уже не нуждался в стимулирующих его функционирование и развитие государственных «инъекциях». В действующем законодательстве территориальное общественное самоуправление только обозначено как одна из возможных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления.

2.4.3. Результаты и выводы.

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и навыки по выявлению и определению соотношения местного самоуправления и гражданского общества.

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики. У студентов сформированы умения и навыки работы с научной литературой и специальными документами, анализа различных источников знаний, подготовки выступлений.

Практическое занятие №2 (2 часа)

Реализация государственных полномочий в деятельности органов местного самоуправления

2.3.1. Задание для работы

1. Делегирование и инкорпорация, как формы передачи государственных полномочий органам местного самоуправления.
2. Существующие правовые основы и проблемы делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления.
3. Пределы делегирования государственных полномочий, условия осуществления контроля за исполнением и основания прекращения делегированных государственных полномочий.
4. Основания и виды инкорпорации государственных полномочий органам местного самоуправления.
5. Факультативные государственные полномочия в компетенции органов местного самоуправления.

2.6.2. Краткое описание проводимого занятия

Необходимо обратить внимание на то, что в соответствии с ч.2.ст.132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Следует отметить, что кроме данного конституционного способа передачи органам местного самоуправления государственных полномочий, механизм которого конкретизирован в главе 4 Закона 2003г. существуют и другие возможности «нагрузить» органы местного самоуправления государственными полномочиями. В отношении такого рода государственных полномочий в ч.4.ст.20 Закона говорится, что это относится к тем случаям, когда федеральные законы предусматривают право (*т.е. возможность – А.У.*) органов местного самоуправления участвовать в осуществлении государственных полномочий. При этом данные федеральные законы могут содержать положения, предусматривающие: 1) порядок согласования участия органов местного самоуправления в осуществлении указанных полномочий; 2) возможность и пределы правового регулирования органами государственной власти указанных полномочий. Еще одним условием является их осуществление только за счет собственных доходов местных бюджетов.

Помимо делегируемых и факультативных государственных полномочий действующим законодательством предусмотрен еще один способ включения государственных полномочий в компетенцию органов местного самоуправления, который осуществляется в императивном порядке без специальной процедуры их передачи (наделения). Федеральный или региональный законодатель в этом случае просто закрепляет в соответствующих законах государственные полномочия за органами местного самоуправления, как будто это собственные полномочия органов местного самоуправления. Обнаружить в законодательстве такие государственные полномочия органов местного самоуправления можно путем их идентификации с установленной в законах государственной функцией и путем установления отсутствия какой-либо связи с вопросами местного значения, предусмотренными статьями 14, 15, 16 Федерального закона от 6 октября 2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

2.6.3. Результаты и выводы.

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и навыки по выявлению и определению особенностей реализации государственных полномочий в деятельности органов местного самоуправления

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики. У студентов сформированы умения и навыки работы с научной литературой и специальными документами, анализа различных источников знаний, подготовки выступлений.

Лабораторный практикум №2 (1час)

Оптимизация организационно-территориальных основ местного самоуправления

2.4.1.Задание для работы

- 1.Обязательные и факультативные полномочия органов местного самоуправления.
- 2.Дифференциация вопросов местного значения в зависимости от степени участия в их нормативно-правовом регулировании органов местного самоуправления.
- 3.Оптимизация видов полномочий органов местного самоуправления.
- 5.Структурная оптимизация полномочий.
- 6.Оптимизация объема полномочий.
- 7.Оптимизация способов, форм и режима реализации полномочий.
- 8.Территориальная оптимизация местного самоуправления.

2.9.2. Краткое описание проводимого занятия

Необходимо иметь в виду, что оптимизация полномочий органов местного самоуправления в широком значении этого понятия включает в себя процесс создания и использования наиболее эффективных, с точки зрения интересов населения муниципального образования и государства, сфер, видов, структуры, объема, способов, форм и режима реализации этих полномочий, а также уровня муниципального образования.

Для того, чтобы дифференцировать компетенцию органов местного самоуправления по степени важности и обязательности ее реализации, необходимо рассмотреть всю эту компетенцию в разрезе, выделив в ней качественно однородные пласты отношений. В этой связи условно все полномочия органов местного самоуправления можно разделить на следующие части:

- а) государственные полномочия, которыми наделены органы местного самоуправления;
- б) полномочия и вопросы ведения, относящиеся к собственной компетенции органов местного самоуправления.

Статьи 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» могла бы включать следующие разделы: 1) вопросы местного значения нормативно-правовое регулирование по которым осуществляется в законодательных актах Российской Федерации и ее субъектах; 2) вопросы местного значения, где нормативно-правовое регулирование осуществляется государственными органами на совместных с органами местного самоуправления началах в соответствии с разделением объекта управления; 3) вопросы местного значения, где нормативно-правовое регулирование органами местного самоуправления осуществляется на субсидиарной основе; 4) вопросы местного значения, где нормативное правовое регулирование осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с требованиями действующего законодательства. Это придаст определенную системность нормативно-правовому регулированию вопросов местного значения, поможет избежать многих коллизий и пробелов в действующем законодательстве о местном самоуправлении.

Сама цель оптимизации объема полномочий органов местного самоуправления заключается в том, чтобы найти нужную пропорцию этого объема. С одной стороны, объем полномочий органа местного самоуправления должен быть достаточен для эффективного осуществления возложенной на него функции и не требовал бы для этого подключения других муниципальных или государственных органов. С другой стороны, важно закрепить такой объем полномочий, который бы не позволял ими злоупотреблять и не вынуждал управляемый объект производить в результате этого управления нерациональные или неадекватные цели управления действия.

Представляется, что в вопросах правотворческой деятельности органов местного самоуправления при выборе форм реализации их полномочий необходимо

руководствоваться теми же правилами, которые применяются к деятельности государственных органов, а именно: использовать нормативно-правовую форму для своих актов исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления могут только в случаях, когда они принимаются на основе и в соответствии с нормативными правовыми актами муниципальных представительных органов, и только по вопросам, которые не входят в исключительную компетенцию последних.

2.9.3. Результаты и выводы.

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и навыки по выявлению и определению возможностей оптимизации организационно-территориальных основ местного самоуправления.

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики. У студентов сформированы умения и навыки работы с научной литературой и специальными документами, анализа различных источников знаний, подготовки выступлений.

Практическое занятие №3 (1час)

Оптимизация финансово-экономических основ местного самоуправления

2.5.1.Задание для работы

- 1.Финансовые нормативы обеспечения реализации полномочий органов местного самоуправления.
- 2.Правовые аспекты оптимизации финансовых ресурсов местного самоуправления.
- 3.Оптимизация имущественных отношений по использованию, владению и распоряжению объектами муниципальной собственности.

2.10.2. Краткое описание проводимого занятия

При проведении занятия необходимо обратить внимание на то, что в условиях недостаточного финансового и материального обеспечения муниципальным органам власти необходимо более рационально подходить к решению вопросов о приоритетах в осуществлении своих функций. Если же это касается делегированных государственных полномочий, то необходимо руководствоваться правилом, зафиксированным в п. 2 ст. 49 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (1995г.), где уровень ответственности органов местного самоуправления за осуществление отдельных государственных полномочий определяется уровнем их обеспечения соответствующими органами государственной власти материальными и финансовыми средствами.

Следует предоставить муниципальным образованиям гарантии не только по вопросу о достаточном финансовом обеспечении реализации государственных полномочий, но и по вопросу о достаточности нормативов отчислений в местные бюджеты из бюджетов субъектов Федерации. В настоящее время муниципальные образования могут только выразить свою позицию по размеру этих отчислений при принятии бюджетов субъектов Федерации, которую последние могут и не принять. В свою очередь, отсутствие возможности планирования бюджетной политики на долгосрочной основе из-за постоянного изменения правил игры (нормативов бюджетных отчислений) лишает местное самоуправление возможности осуществлять инвестиции долгосрочных программ социального развития и работать над формированием дополнительных источников финансирования

2.10.3. Результаты и выводы.

В результате практического занятия студент получил знания, выработал умения и навыки по выявлению и определению возможностей оптимизация финансово-экономических основ местного самоуправления.

Кроме того осуществлено закрепление и углубление знаний, полученных на лекциях и приобретенных в процессе самостоятельной работы с учебной литературой, правовыми актами и материалами практики. У студентов сформированы умения и навыки работы с научной литературой и специальными документами, анализа различных источников знаний, подготовки выступлений.