МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
Федеральное государственное бюджетное учреждение высшего профессионального образования
«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Факультет «Экономика и управления»	Кафедра «Государственное управление и социология региона»
Направление подготовки	38.04.04 Государственное и муниципальное управление

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему

«Исторический опыт реформирования местного самоуправления как социального института»

Студент гр.13ЗЭГм2	_____	Ю.А. Пустовой
Руководитель к.с.н., доцент	_____	Э.В. Алехин
Нормоконтролер к.с.н., доцент	_____	И.А. Мурзина
Рецензент Начальник Управления по регулированию тарифов и энергосбережению Пензенской области	_____	Н.В. Клак

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от _____ №_____)

Заведующий кафедрой _____ С.И. Неделько

Работа защищена с оценкой _____(протокол заседания ГЭК от _____ №_____)

Секретарь ГЭК _____ И.А. Мурзина

ПЕНЗА 2015

Аннотация

на магистерскую диссертацию Пустового Юрия Андреевича на тему: «Исторический опыт реформирования местного самоуправления как социального института»

Местное самоуправление выступает в качестве важнейшей составляющей демократического правового государства. В содержании российской Конституции РФ особо оговаривается правовой статус органов местного самоуправления, не входящих в состав системы государственной власти. Несмотря на конституционный характер норм о местного самоуправлении, его специфические особенности и характеристики определяются с точки зрения особенностей конкретных регионов и даже муниципальных образований. В этой связи анализ истории формирования системы органов местного самоуправления, принципов и нормативно-правовой основы их деятельности играет важную роль для понимания существующей системы власти. Детальное изучение и анализ особенностей и начал зарождения и формирования институтов муниципального управления в прошлом должны стать основой их современного функционирования, в том числе, с точки зрения определения приоритетов и механизмов реформирования и модернизации.

В первой главе диссертации раскрываются теоретические, нормативно-правовые основы организации местного самоуправления, основные этапы его развития в РФ и обосновывается необходимость реформирования.

Во второй главе проводится подробный анализ особенностей эволюции и современного состояния, а также перспектив развития местного самоуправления в Пензенской области.

Третья глава содержит рекомендации по реформированию современного института местного самоуправления, в том числе, в Пензенской области.

Рисунков 1, таблиц 1, приложений 5, литературных источников 57.

Автор
Пустовой Ю.А. _____
(подпись)

Научный руководитель
Алехин Э.В. _____
(подпись)

Содержание

Введение…… 5
1 Нормативно-правовые и теоретические основы местного самоуправления……. 11
1.1 Местное самоуправление как социальный институт, его место в государственном устройстве России…… 11
1.2 Анализ нормативно-правовых основ местного самоуправления… 22
1.3 Муниципальная реформа: понятие, задачи, основное содержание, результаты……. 31
2 Региональный опыт развития и реформирования местного самоуправления…… 37
2.1 Изучение истории и опыта реформирования местного самоуправления в России…….. 37
2.2 Эволюция местного самоуправления в Пензенской области…..... 64
2.3 Основные направления и результаты реформирования местного самоуправления в Пензенской области ……..... 68
3 Перспективы развития и реформирования института местного самоуправления…… 76
Заключение……. 90
Список использованных источников……. 97
Приложения……... 102

Введение

Формирование современной системы местного самоуправления является важным компонентом демократического развития всех современных государств. Предполагается, что МСУ позволит децентрализовать аппарат управления, привлечь к политическому участию значительное число граждан, решить локальные вопросы с учетом интересов местных сообществ, оптимально сочетать интересы и права человека с интересами государства.

Реализация принципов самоуправления в государственном механизме эффективна тогда, когда опирается на объективно назревшие экономические, политические и социальные предпосылки и условия, выражает требования модернизации. Местное самоуправление в современной России поднято на уровень одной из основ конституционного строя. Охватывая своими институтами почти все стороны демократической организации жизни «на местах», система местного самоуправления дает возможность рациональным способом децентрализовать и деконцентрировать многие функции государственной власти, перенести принятие решений по ряду вопросов местной жизни в территориальные сообщества, стимулируя тем самым, активность граждан и обеспечивая их реальную сопричастность к таким решениям. Местное самоуправление, таким образом, следует рассматривать в качестве одной из фундаментальных основ российской системы народовластия.

Одним из важнейших направлений развития современной российской государственности остается оптимизация организации деятельности органов местного самоуправления. Можно без преувеличения сказать, что повышение эффективности деятельности таких органов является важным условием обеспечения стабильности в обществе в целом. Широкое вовлечение граждан в решение проблем местной жизни, результативное удовлетворение повседневных потребностей населения, строгое соблюдение законодательных положений при поддержании баланса государственных и местных интересов,

т.е. общих интересов жителей каждого муниципального образования, способны заложить прочный фундамент для гражданского согласия.

С развитием местного самоуправления в России связываются надежды на полноценное функционирование демократического гражданского общества, поскольку в муниципальных образованиях формируется чувство общего интереса и ответственности местных жителей, которые привыкают не только самостоятельно решать свои дела, но и контролировать деятельность избранных ими должностных лиц. Местное самоуправление выступает одновременно и как механизм формирования гражданского общества, и как его неотъемлемая составная часть.

Актуальность исследования обусловлена также факторами, связанными с федеративной природой нашего государства и переносом всей тяжести правового регулирования местного самоуправления на уровень субъектов Российской Федерации, далеко не однозначно понимающих ценность институтов местного самоуправления и, в ряде случаев, не активизирующих в должной мере эти процессы на своей территории, с нерешенностью многих проблем, вызванных экономическими трудностями как в регионах, так и в стране в целом, с отсутствием согласованного разграничения полномочий между федеральными органами, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Формирование системы местного самоуправления в России и его правовых основ происходит с большими трудностями как объективного, так и субъективного характера. И среди них следует назвать, с одной стороны, несогласованность, несистематизированность, неполноту и непоследовательность законодательства о местном самоуправлении, а, с другой, проблем в его практическом применении. Последнее проявляется в нерешенности таких важных вопросов, как разграничение полномочий между федеральной, региональной и муниципальной властью, финансовые полномочия органов МСУ, кадровое обеспечение их работы и др. Это означает,

что правовая модель развития местного самоуправления в субъектах Российской Федерации должна быть основана на концептуальной программе, без чего нормотворчество теряет содержательный смысл и системность. Нередко, не решив самых необходимых проблем развития территории, не выявив ее особенности и ресурсный потенциал, органы власти субъектов РФ решают юридические проблемы определения статуса муниципальных образований, многовариантности структурных форм местного самоуправления, распределения полномочий между различными уровнями органов власти, координации функций с помощью нормативных правовых актов, которые не выдерживают проверки временем и во многом лишены практической пользы, из-за чего неоднократно дополняются, изменяются, а подчас и отменяются. Все это также делает актуальным анализ проблем реализации реформы местного самоуправления в Российской Федерации, особенно на этапе ее «прикладного» внедрения.

Практико-политическое значение темы магистерской диссертации определяется еще и тем, что ее разработка позволяет исследовать своеобразие местного самоуправления в тех регионах Российской Федерации которые уже добились определенных успехов в деле муниципального реформирования и их опыт по ряду позиций является «модельным» для других субъектов РФ.

Однако актуальность избранной темы обусловлена не только ее соответствием текущей политической конъюнктуре, но и ее теоретической значимостью. Так, она актуальна в научном плане, поскольку связана с одним из наиболее перспективных и бурно развивающихся направлений осмысления местного самоуправления в качестве важнейшего института политической демократии.

В соответствии с этим целью представленной работы является исследование исторического опыта реформирования местного самоуправления и его современного развития в контексте административной реформы, в том числе, с учетом регионального опыта (на примере Пензенской области) и

определение перспектив его дальнейшего развития.

Для достижения цели в работе были поставлены и решены соответствующие задачи:

1) охарактеризовать местное самоуправление как социальный институт, определив его место в государственном устройстве России;

2) провести анализ нормативно-правовых основы местного самоуправления;

3) охарактеризовать историю формирования и развития местного самоуправления в Российской Федерации;

4) выделить понятие, задачи и особенности проведения муниципальных реформ;

5) дать характеристику системы местного самоуправления в Пензенской области;

6) изучить историю развития и региональный опыт реформирования местного самоуправления;

7) охарактеризовать современные направления развития и основные аспекты реформирования местного самоуправления в Пензенской области;

8) на основании проведенного исследования определить ключевые проблемы реформы местного самоуправления в современной России;

9) обозначить перспективы развития и реформирования современной системы местного самоуправления.

Объект исследования – система общественно-политических и экономических отношений, складывающихся в связи с реализацией функций и полномочий местного самоуправления в РФ и различных направлений ее реформирования.

Предмет анализа – исторический опыт развития и реформирования местного самоуправления.

Методологическая основа диссертации. В исследовании применялись общие методы научного познания (диалектический, системный, анализ и

синтез), методы формальной логики (индукция, дедукция), специальные правовые методы (технико-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой).

Нормативную основу исследования составили Европейская Хартия местного самоуправления, федеральные законы РФ, подзаконные акты, нормативные акты РФ, законы субъектов РФ, нормативно-правовые акты органов местного самоуправления, судебная практика российских и немецких судов, законодательство ФРГ

Теоретическую основу диссертации составили научные работы: Васильева Н.В. «Современные модели местного самоуправления», в которой автор детально анализирует понятие и сущность, а также социально-политическое и экономическое значение института местного самоуправления, особенности и перспективы его развития в России; Кряжкова В.А. «Местное самоуправление в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика)», представляющая собой фундаментальное исследование эволюции местного самоуправления в России и основных проблем его современного функционирования с учетом региональных особенностей России, а также анализ истории формирования его нормативно-правовых основ; Мачульской И.Г. «Аналитический обзор российской и зарубежной моделей местного самоуправления», в рамках которой представлен сравнительный анализ путей и моделей развития местного самоуправления в Российской Федерации и за рубежом; Медведева Н.П. «Проблемы оптимизации регионального и муниципального управления в современной России», где определены основные проблемы современного развития муниципального самоуправления и его перспективы с учетом результатов реформ, реализованных в течение последних лет.

Структура исследования: в соответствии с особенностями и содержанием исследования оно представлено введением, в котором сформулированы цели и задачи, методологические основы исследования, теоретической частью, в

которой обозначено понятие местного самоуправления и выделены его особенности, рассмотрены основные этапы развития и определены ключевые моменты реформирования. Вторая глава посвящена исследованию регионального опыта регулирования и реформирования местного самоуправления, которое проведено на примере Пензенской области. На основании проведенного исследования истории, теории, федерального и регионального законодательства, регулирующего становление, развитие и функционирование местного самоуправления, а также его реформирования, в третьей главе исследования обозначены основные проблемы современного этапа работы местного самоуправления и определены перспективы с учетом социально-экономических и общественно-политических реалий. В заключении подведены итоги работы, представлены наиболее значимые выводы и предложения. Совокупность использованных при подготовке работы нормативно-правовых актов, а также учебники и учебные пособия, монографии и материалы периодической печати, а также статические сведения представлены в списке использованных источников.

Научная новизна диссертационного исследования определяется исследованием системы местного самоуправления России в целом и отдельного региона в частности с точки зрения особенностей его эволюции, результатов проведенного реформирования и перспектив развития.

Практическая значимость работы заключается в проведении комплексного сравнительно-правового анализа эволюции и современного состояния местного самоуправления, результатов его реформирования и перспектив развития, в том числе, с привлечением регионального опыта.

1. Нормативно-правовые и теоретические основы местного самоуправления

1.1. Местное самоуправление как социальный институт, его место в государственном устройстве России

В демократическом государстве, таком как Россия, разделение властей происходит не только по горизонтали - на законодательную, представительную и судебную ветви, но и по вертикали - на центральную и местную власть.

В федеративном государстве, которым является Российская Федерация, такое разделение еще более дифференцируется: выделяются три уровня власти - центральная (федеральная), региональная (субъектов федерации) и местная власть [22, с. 12].

Наличие местных органов власти обусловливается тем, что центральная (и региональная) власть не в состоянии эффективно решать разноуровневые проблемы. Единообразный централизованный подход в управлении не может учесть всех особенностей большого количества местных сообществ, поэтому общепринятым в настоящее время является предоставление местным сообществам определенной автономии в решении «местных дел».

Суть понятия «местное самоуправление» продолжает наполняться более точным содержанием. Дело в том, что до сих пор в российском обществе отсутствует однозначное понимание роли института местной власти в государственном строительстве. В этой связи понимание термина «местное самоуправление» является одной из наиболее принципиальных проблем. «Состояние и будущее местного самоуправления в Российской Федерации в значительной мере зависят от того, какая концепция местного самоуправления берется за основу, — справедливо пишет С. А. Авакьян. — Между тем, в

правовой литературе нет единства мнений в отношении содержания термина «местное самоуправление» [20, с. 116].

Местное самоуправление — важный элемент всей системы управления в государстве, во многом определяющий всю государственную структуру.

Термин «местное самоуправление» имеет свою историю. В России он введен в оборот в 1785 г. Во второй половине XIX в. к местному самоуправлению относилось земское и городское самоуправление.

С точки зрения содержания местным самоуправлением признавалась коллективная деятельность общины по решению вопросов, локального значения [20, с. 117].

Остановимся на наиболее распространенных определениях понятия «местное самоуправление».

Так, по мнению российского ученого Васильева Н.В., «самоуправление означает участие народа в местном внутреннем управлении своего отечества»

«Самоуправлением, — пишет он, — называется такой порядок управления, при коем местные дела и должности заведуются и замещаются местными жителями» [28, с.105].

Кряжков В.А. утверждал, что «самоуправление есть децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и тесную связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением» [37, с.98].

Определяя местное самоуправление в качестве части государственного управления, многие российские ученые и практики признавали, что управление это осуществлялось местными жителями.

В. И. Фадеев полагает, что «местное самоуправление» — это система организации и деятельности граждан, обеспечивающая самостоятельное, под свою ответственность, решение населением вопросов местного значения,

управление муниципальной собственностью, исходя из интересов всех жителей данной территории» [53, с.105].

С. А. Авакьян справедливо утверждает: «Абсолютно недостаточно сказать, что местное самоуправление — это самостоятельное и под свою ответственность решение населением и избранными им органами местных дел (вопросов местного значения)» [20, с. 119].

Местное самоуправление — это территориальное управление. Управлять же территорией, не имея властных начал, попросту немыслимо. Для этого достаточно взглянуть на круг дел, встающих перед местным самоуправлением. А они, так или иначе, связаны с общими делами и проблемами, стоящими перед страной в целом, да иначе и быть не может.

«Думается, — продолжает С. А. Авакьян, — вся концепция местного самоуправления должна строиться на следующем постулате: федеральная государственная власть РФ, государственная власть субъектов РФ и местное самоуправление есть лишь разные организационные формы самоуправления народа» [20, с. 121].

В настоящее время идет поиск оптимальных вариантов самоуправления, определения его концепции. Разработка понятия «местное самоуправление» важна, поскольку это обусловлено необходимостью выбора оптимальной для России концепции местного самоуправления, в соответствии с которой можно строить систему законодательства о местном самоуправлении и развивать практику.

В Российской Федерации местное самоуправление закреплено на конституционном уровне. В соответствии со ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. С юридической точки зрения данное понятие объединяет в себе субъект и объект управления на местном уровне. В качестве субъекта выступают граждане, в качестве объекта — вопросы местного значения и

муниципальная собственность. Муниципальная собственность выступает главным элементом экономической основы местного самоуправления. Из этого следует, что местное самоуправление реально только при наличии муниципальной собственности.

Закрепленное в ст. 3 Конституции РФ народовластие реализуется гражданами России как непосредственно, так и через формируемые органы государственной власти и местного самоуправления – рисунок 1.

Рисунок 1 – Право граждан РФ на местное самоуправление

Таким образом, местное самоуправление органически входит в систему конституционного строя Российского государства, будучи одной из форм народовластия [2].

Согласно ст. 3 Европейской хартии о местном самоуправлении под ним понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения [1, ст. 3]. Концептуальные основы построения существующей и развивающейся системы местного самоуправления в России, такие, как самостоятельная форма осуществления власти народа, экономическая основа местного самоуправления, муниципальная собственность наряду с другими формами собственности, заложены в Конституции Российской Федерации [2, ст. 130].

Местное самоуправление относится к основам конституционного строя, что означает невозможность его упразднения путем принятия поправок к Конституции РФ (гл. 8 «Местное самоуправление»). Положения главы 1 «Основы конституционного строя» Конституции РФ могут быть пересмотрены только Конституционным Собранием [2].

По своей природе местное самоуправление - явление гораздо более сложное, чем его формальный современный конституционно-правовой статус. В соответствии с Конституцией России местное самоуправление признается как политический институт в системе народовластия. Политическая составляющая - это лишь одно из проявлений внутренней природы местного самоуправления.

Местное самоуправление занимает «центральную позицию» между государством и обществом. Именно здесь этот общественно-политический институт играет ключевую роль в сохранении и укреплении государственности, по существу являясь механизмом согласования интересов общества и государства.

Важным моментом в организации местного самоуправления в России является закрепление в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» прав граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления [9, ст. 3].

В настоящее время в России еще происходят процессы реформирования местного самоуправления. Учитывая этот процесс, при функционировании современной модели местного самоуправления в Российской Федерации должны учитываться следующие признаки:

- на современном этапе развития российского государства осуществляется переход от общегосударственной собственности к многообразию форм собственности, включая и муниципальную, требующий регулирования экономических процессов на местах и наличия достаточных возможностей у местной власти в области урегулирования в деятельности малого и среднего бизнеса в виде собственных бюджетных земельных и иных ресурсов;

- в России производство долгое время было представлено крупными предприятиями, оказывавшими значительное влияние на жизнедеятельность городов, тогда как влияние городов на крупные производства было и остается сведено к минимуму; более того, процесс приватизации этих предприятий без участия местных властей привел к тяжелым последствиям;

- в России осуществляется и по сей день не завершена экономическая реформа, чья особенность состоит в том, что процесс разгосударствления и децентрализация производства не сопровождается существенными изменениями в налоговой и финансовой сферах государства; здесь обязательной задачей является перераспределение налогов по уровням в зависимости от уровня налогооблагаемой базы. В этой связи происходит заинтересованность органов местного самоуправления в более полном использовании данного принципа и перехода от финансирования отраслей хозяйства к финансированию на местах;

- развитие регионов и отдельных территорий в России происходит неравномерно; различные условия для хозяйственной жизни, различный уровень развития доходной части местных бюджетов требует наличия механизмов выравнивания, а также индивидуального подхода к развитию

каждой территории, на которой осуществляется местное самоуправление [19, с. 52].

Таким образом, для современной России необходима система органов местного самоуправления, самостоятельных в области экономики, и если это произойдет, то тогда они смогут оказать помощь государству в проведении экономических преобразований и выполнить возложенные на них социальные функции.

Одним из главных признаков новой модели местного самоуправления является ответственность представительных органов, глав местного самоуправления, в первую очередь, перед населением.

Принцип ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением призван обеспечить:

1. Эффективность обеспечения местных задач, отнесенных к ведению муниципальных образований.

2. Учет и защиту интересов населения муниципальных образований в деятельности органов местного самоуправления.

3. Тесную связь с органами и должностными лицами местного самоуправления [21, с. 236].

Еще одним признаком самостоятельности местного самоуправления является законодательно закрепленная гарантия невмешательства органов государственной власти в вопросы местного значения, перечень которых определен главой 3 Федерального закона № 131 [9, ст. 18].

В Уставах муниципальных образований специально оговаривается, что эффективное управление муниципальной собственностью возлагается на органы местного самоуправления. Они вправе осуществлять с муниципальным имуществом любые сделки, регламентировать условия использования муниципальной собственности, осуществлять приватизацию муниципальной собственности. Закон закрепляет за органами местного самоуправления право на создание предприятий, учреждений и организаций для осуществления

хозяйственной деятельности.

Местное самоуправление создается и осуществляется прежде всего в целях решения населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения.

Вопросы местного значения — это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом осуществляется муниципальными образованиями самостоятельно [27, с. 134].

Федеральный закон от 28 августа 1995 г., давая перечень этих вопросов (всего 30 пунктов), предусматривал возможность расширения при определенных условиях указанного перечня муниципальными образованиями [6, ст. 6]

В свою очередь, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. допускает, что органы местного самоуправления могут решать и иные вопросы (не отнесенные к ведению других органов публичной власти и не исключенные из их компетенции), но только при наличии в этом случае собственных (муниципальных) материальных и финансовых ресурсов [9, ст. 14]. Кроме того, Закон 2003 г. устанавливает для каждого вида муниципального образования с учетом его статуса свой перечень вопросов местного значения (для городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов). Перечень вопросов местного значения для внутригородских муниципальных образований городов федерального значения устанавливается законом указанного субъекта Федерации [9, ст. 16].

Особенностями организации и осуществления местного самоуправления, муниципальной публичной власти обусловлена специфика муниципальных отношений, составляющих предмет муниципального права.

Можно выделить следующие отличительные признаки отношений, составляющих предмет муниципально-правового регулирования.

Во-первых, данные отношения имеют локально-территориальный ха-

рактер. Они возникают в основном на местном (муниципальном) территориальном уровне в процессе осуществления местного самоуправления населением городских, сельских поселений и других муниципальных образований, территории которых устанавливаются в соответствии с законодательством с учетом исторических и иных местных традиций.

Законодательство о местном самоуправлении не устанавливает соподчиненность одних муниципальных образований и их органов другим муниципальным образованиям и их органам: свои полномочия они реализуют самостоятельно. Поэтому, строго говоря, отсутствует вертикаль отношений власти и подчинения в системе местного самоуправления. Каждое муниципальное образование в идеале должно представлять собой самоуправляющий территориальный коллектив, самостоятельно решающий отнесенные к его ведению вопросы местного значения [22, с. 63].

Однако это, конечно, не означает, что муниципальное образование полностью автономно: оно находится в системе многообразных отношений и взаимосвязей с другими муниципальными образованиями, субъектами Федерации, федеральными органами государственной власти и даже с международными партнерами. Поэтому в систему муниципальных отношений входят и межмуниципальные отношения, возникающие в процессе межмуниципального сотрудничества, и отношения с органами государственной власти (например, когда представительный орган местного самоуправления, реализуя свое право законодательной инициативы, вносит проект закона в законодательный орган субъекта Федерации, и т. д.), и отношения, связанные с осуществлением международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральным законом [9, ст. 66].

Федеральный закон 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает правовые основы тесного взаимодействия органов местного самоуправления муниципального района и расположенных в границах его территории городских и сельских

поселений. При этом не допускается подчиненность органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования [9, ст. 66].

Однако, несмотря на указанные особенности системы муниципальных отношений, надо признать, что основной массив муниципальных отношений ограничен границами муниципального образования, обеспечивающего жизнедеятельность населения, решение вопросов местного значения на своей территории.

Во-вторых, отношения, составляющие предмет муниципально-правового регулирования, имеют комплексный характер, так как связаны с реализацией задач и функций местного самоуправления во всех сферах местной жизни: экономической, бюджетно-финансовой, социально-культурной, охраны общественного порядка и др. Общность данных отношений, обусловливающая их объединение в рамках предмета муниципального права, определяется природой местного самоуправления [23, с.342].

Суть местного самоуправления — в самостоятельном решении населением вопросов местного значения.

Конституция РФ, гарантируя местное самоуправление, не раскрывает, какие вопросы следует относить к числу местных. Ответ на этот вопрос имеет принципиальное значение, ибо самостоятельность населения муниципальных образований она связывает именно с решением вопросов местного значения [2, ст. 130]. Круг данных вопросов определяется законодательством о местном самоуправлении и находит свое выражение в уставах муниципальных образований. Вопросы местного значения согласно законодательству о местном самоуправлении затрагивают все основные области жизнедеятельности населения городских, сельских поселений и других муниципальных образований.

Поэтому предмет муниципального права охватывает различные по

содержанию и характеру общественные отношения: организационные, управленческие, имущественные, финансовые и т. д. Однако все эти отношения объединяет в самостоятельный вид общий признак: они возникают в процессе решения населением муниципальных образований вопросов местного значения непосредственно или через органы местного самоуправления.

В-третьих, обязательным субъектом муниципально-правовых отношений выступает либо население муниципального образования, которое непосредственно, т. е. путем референдума, других форм прямого воле-изъявления, решает вопросы местного значения, либо орган или должностное лицо местного самоуправления, наделенные полномочиями по решению данных вопросов [28, с. 32].

Осуществляя задачи и функции местного самоуправления, выборные и другие муниципальные органы взаимодействуют между собой, с предприятиями, учреждениями, организациями, расположенными на территории муниципального образования, с государственными органами, общественными объединениями, гражданами. Возникающие в процессе взаимодействия общественные отношения регулируются нормами муниципального права, поскольку одной из сторон этих отношений выступают орган местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, осуществляющие полномочия по решению, вопросов местного значения.

Таким образом, институт местного самоуправления, закрепленный в качестве одного из ведущих механизмов формирования правового государства, Конституцией РФ, представляет собой сложное и одновременно значимое явление. Целями местного самоуправления можно считать развитие народовластия, привлечение населения к участию в управлении муниципальным образованием и решению вопросов обеспечения его жизнедеятельности, а так же повышение уровня жизни населения. Таким образом, деятельность местного самоуправления в значительной степени

акцентирована на повышении активности населения в принятии управленческих решении, а также на улучшении уровня и качества жизни населения на территории муниципальных образований.

1.2. Анализ нормативно-правовых основ местного самоуправления

Конституция Российской Федерации как основной закон государства занимает особое место в правовой основе местного самоуправления. В ней устанавливаются основные принципы организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации, «намечаются основные контуры устройства самой близкой к населению власти - органов местного самоуправления», закрепляются общие принципы построения и функционирования муниципальной власти, единые для всей системы местного самоуправления в Российской Федерации [28, с. 132].

Прежде всего, согласно ст. 12 «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление» [2, ст. 12]. Конституция Российской Федерации содержит специальную главу о местном самоуправлении из четырех статей (ст. 130-133), а, кроме того, ряд положений содержится в ст. 8, 9, 15, 24, 32, 33, 40, 41, 43, 46. 68 Конституции Российской Федерации. С точки зрения организации и принципов местного самоуправления наибольшее значение имеют следующие конституционные положения:

- местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно;
- органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти;
- местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью

- местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления;

- структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно;

- изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территории [2].

В Конституции Российской Федерации содержатся и другие важные положения, раскрывающие сущность, формы и гарантии местного самоуправления. Так, устанавливается, что оно осуществляется с учетом исторических и иных местных традиций. Раскрывая содержание самостоятельности. Конституция указывает на основные предметы ведения органов местного самоуправления: управление муниципальной собственностью; формирование, утверждение и исполнение местного бюджета; установление местных налогов и сборов; осуществление охраны общественного порядка; иные вопросы местного значения.

Конституцией Российской Федерации закреплены следующие гарантии местного самоуправления: право на судебную защиту; право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решении, принятых органами государственной власти; запрет на ограничение прав местного самоуправления [2, ст. 133].

Ставя органы местного самоуправления вне системы органов государственной власти, Конституция Российской Федерации в то же время допускает возможность наделения этих органов отдельными государственными полномочиями. В таких случаях им должны быть переданы необходимые материальные и финансовые средства, а реализация полномочий - контролироваться государством.

Ст. 72 Конституции Российской Федерации относит установление общих

принципов организации местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов [2, ст. 72].

По предметам совместного ведения согласно ст. 76 Конституции Российской Федерации «издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации». Иначе говоря, федеральное законодательство о местном самоуправлении составляет «юридическую базу для правового регулирования местного самоуправления субъектами Российской Федерации». Оно обеспечивает общие для всех субъектов Российской Федерации подходы к вопросам формирования и развития правовой основы местного самоуправления, дает определения основных понятий и терминов, используемых при правовом регулировании муниципальных отношений [2, ст. 76].

Приняв Федеральный закон Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», федеральный законодатель дал свою точку зрения, которую изложил в названии Закона, — Федерация должна устанавливать общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Во многом положения данного Закона обращены в будущее, поскольку в соответствии с ними только начинает формироваться система законодательства Российской Федерации и ее субъектов по вопросам местного самоуправления, происходит создание местных органов, осуществляется поиск более эффективных форм и методов реализации местного самоуправления [24, с.11].

Местное самоуправление регулируется кроме вышеназванного и другими федеральными законами. На общегосударственном уровне принимаются федеральные конституционные и федеральные законы. Федеральные конституционные законы принимаются по наиболее важным вопросам общественной жизни, обозначенным в Конституции Российской Федерации.

Федеральные законы, регулирующие вопросы местного самоуправления,

делятся на две группы: законы, регулирующие только отдельные вопросы местного самоуправления, и отраслевые законы, регулирующие отдельные отрасли или сферы общественной жизни. Как правило, в законах второй группы есть разделы (главы), посвященные полномочиям или предметам ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления.

На федеральном уровне вопросы местного самоуправления регулируются и другими нормативными актами. Так, обе палаты Федерального Собрания РФ принимали постановления по вопросам местного самоуправления. Важную роль в правовом регулировании местного самоуправления играют указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации. Значительное место в настоящее время отводится решениям судебных органов и в первую очередь постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации. В настоящее время происходит формирование правовых основ местного самоуправления на региональном уровне. Следует констатировать, что в различных регионах по-разному относятся к принятию законов, регулирующих становление и развитие местного самоуправления [21, с. 159].

Российская Федерация состоит из равноправных субъектов Российской Федерации: республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Республика, являясь государством, имеет свою конституцию, а другие субъекты Российской Федерации - устав. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации должны соответствовать Конституции Российской Федерации и федеральным законам, которые имеют верховенство на всей территории Российской Федерации. Поэтому содержащиеся в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации положения о местном самоуправлении не должны противоречить основополагающим началам и принципам организации местного самоуправления, закрепляемым Конституцией Российской Федерации и ранее указанными федеральными законами. Как уже упоминалось

установление общих принципов организации местного самоуправления, относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, по которым издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют правовое регулирование местного самоуправления. Они принимают и изменяют законы субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, о муниципальных выборах, о местном референдуме, о муниципальной службе.

Федеральный закон №131 - ФЗ относит к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации решение вопросов о передаче собственности субъектов Российской Федерации в муниципальную собственность, регулировании отношений между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами. В ведении субъектов Российской Федерации находятся установление и изменение порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, их границ и наименований, а также установление порядка регистрации уставов муниципальных образований [9, ст. 6]

Кроме того, субъекты Российской Федерации вправе регулировать законами особенности организации местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций. Субъекты Российской Федерации могут принимать законы об административных правонарушениях по вопросам, связанным с осуществлением местного самоуправления [9, ст. 6].

Важная роль принадлежит органам государственной власти субъектов Российской Федерации в создании и функционировании системы гарантий местного самоуправления. Они призваны обеспечить: гарантии финансовой самостоятельности местного самоуправления; сбалансированность минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной

бюджетной обеспеченности; государственные минимальные социальные стандарты; компенсацию местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации; защиту прав граждан на осуществление местного самоуправления.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают региональные программы развития местного самоуправления. Они также осуществляют контроль за соблюдением законодательства о местном самоуправлении, обеспечивают соответствие законов субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Кроме того, органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе наделять органы местного самоуправления законом, отдельными полномочиями субъектов Российской Федерации с одновременной передачей материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления переданных полномочий и осуществлять контроль за их реализацией.

Однако процесс формирования законодательства субъектов Российской Федерации проходит очень неравномерно: лишь в незначительной части регионов правовую базу «можно считать удовлетворительной, в большинстве же законы либо не принимаются, либо принимаются с грубейшими нарушениями федерального законодательства».

При наличии большого разнообразия в подходах к регулированию конкретных вопросов местного самоуправления, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, недопустимо нарушение основ организации и деятельности местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Необходимый элемент правовой основы местного самоуправления - уставы муниципальных образований, в которых на основе федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации о

местном самоуправлении определяются организация и формы осуществления местного самоуправления в данных муниципальных образованиях, их территориальная, финансово-экономическая основы, а также содержатся другие положения об организации местного самоуправления, о компетенции и порядке деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. Необходимость появления в системе нормативных правовых актов о местном самоуправлении уставов муниципальных образований предопределили признаваемые и гарантируемые Конституцией Российской Федерации организационная обособленность органов местного самоуправления в системе управления государством, самостоятельность населения в решении вопросов местного значения, включая выбор конкретных организационных форм осуществления местного самоуправления, определение структуры органов местного самоуправления.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 №131-ФЗ исходит из того, что каждое муниципальное образование имеет свой устав [9, ст. 44].

Уставом муниципального образования должны определяться:

1) наименование муниципального образования;

2) перечень вопросов местного значения;

3) формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;

4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;

5) наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;

6) виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;

7) срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного

самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц;

8) виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

9) порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации;

10) порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования [9, ст. 44].

Уставом муниципального образования регулируются иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек - населением непосредственно на сходе граждан [9, ст. 44]

Проект устава муниципального образования, проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава муниципального образования, внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) с одновременным опубликованием (обнародованием) установленного представительным органом муниципального образования порядка учета предложений по проекту указанного устава, проекту

указанного муниципального правового акта, а также порядка участия граждан в его обсуждении [9, ст. 44]

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования принимаются большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат государственной регистрации в органах юстиции в порядке, установленном федеральным законом. Основаниями для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования могут быть:

1) противоречие устава Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации;

2) нарушение установленного настоящим Федеральным законом порядка принятия устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав [9, ст. 44].

Отказ в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также нарушение установленных сроков государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении в устав муниципального образования изменений и дополнений могут быть обжалованы гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их

государственной регистрации и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования и изменяющие структуру органов местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего муниципальный правовой акт о внесении в устав указанных изменений и дополнений [9, ст. 44].

Кроме устава на муниципальном уровне принимаются и другие нормативные правовые акты, регламентирующие отдельные вопросы организации и деятельности местного самоуправления: регламенты представительных органов, положения о территориальном общественном самоуправлении и др. [26, с. 193].

Таким образом, сформированная на сегодняшний день федеральная нормативно-правовая база регулирования местного самоуправления выступает в качестве правового и организационного фундамента, посредством которого функционирует система местного самоуправления и строятся региональный и муниципальный уровень законодательного определения принципов его деятельности.

1.3. Муниципальная реформа: понятие, задачи, основное содержание, результаты.

Слово «реформа» является одним из часто используемых определений в системе государственного и муниципального управления. Независимо от его использования во многих аспектах и значениях это аналитическая категория.

Очевидна распространённость этого понятия. Тем не менее, в доступной литературе автору не удалось найти ни расширенного определения понятия реформы, ни её теоретической интерпретации энциклопедического значения.

Преимущественно происходит подмена данного понятия другими, близкими по значению, такими как «изменение», «развитие», «усовершенствование», «модернизация», «трансформация» и др. При этом каждое из них, безусловно, имеет свои специфические отличия. Попытаемся освободить понятие «реформа» от излишней многозначности и обосновать его сущность.

Во всех своих проявлениях реформа определяется посредством понятия «изменение», которое обозначает тот факт, что кто-то или что-то становится другим (или одно состояние преобразовывается в другое). Изменение можно рассматривать в различных измерениях, в частности, как процесс и как результат процесса. В процессуальном контексте изменения исследуют, выделяя стадии или этапы. Что касается масштабов и глубины, то изменения рассматриваются как общие и частичные. В отличие от реформы, которая всегда есть проявление запланированных изменений, само изменение может возникать и произвольно, спонтанно. Однако изменение — основная категория анализа процессов реформирования [35, с. 231].

Проявление реформы — развитие. Термин «развитие» можно рассматривать:

1) как процесс преобразований, изменений, переход к более сложным или усовершенствованным состояниям или формам;

2) как высшая стадия этого процесса [35, с. 232].

Другие термины используют для обозначения реформ различной степени глубины: усовершенствование, обновление, модернизация, трансформация и др. Довольно часто его заменяют терминами «модернизация» или «трансформация». Отметим, что понятие «модернизация» (от фр. modernization — приспособление к чему-нибудь) обозначает усовершенствование и

приспособление к определённым изменениям лишь отдельных элементов системы. А «трансформация» рассматривается как масштабный и продолжительный процесс приспособления, изменений и одновременно внедрений инноваций. Таким образом, трансформация — это системный или комплексный процесс реструктуризации [28, с. 191].

Слово «реформа» (с фр. reforme, с лат. reformo — преобразую, улучшаю) в современных словарях иностранных слов толкуется как преобразование, изменение, перестроение, которое происходит преимущественно законодательным путём. Таким образом, в отличие от других упомянутых выше понятий, «реформа» характеризуется законностью/легитимностью внедряемых нововведений, что служит важным её признаком (а также условием цивилизованного уровня её проведения) [26, с. 219].

Понятие реформирования и реформы местного самоуправления определяется в соответствии со всеми выше обозначенными положениями. Ее цель заключается не только в решении текущих бюджетных проблем. Главная стратегическая задача — изменить мотивацию поведения власти на местном уровне, устранить глубоко укоренившиеся стимулы к иждивенчеству. Эта реформа тесно связана с комплексом других важнейших преобразований — таких как налоговая реформа, дерегулирование экономики, облегчение условий для малого и среднего бизнеса, создание и развитие ипотечного механизма.

По сути, работа по реформированию системы местного самоуправления РФ была начата в рамках деятельности межведомственной комиссии под руководством Дмитрия Козака в конце 90 – начале 2000 гг. и продолжена правительством — прежде всего Минфином. Результатом деятельности комиссии стала разработка федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», который был принят Госдумой осенью 2003 г. Сопутствующие поправки в Налоговый кодекс были приняты Госдумой 18 ноября в первом чтении в форме ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации и признании

утратившим силу Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». Поправки в Бюджетный кодекс были также приняты Госдумой 18 ноября в первом чтении [31, с. 245].

Проводимая реформа местного самоуправления позволяет решить несколько стратегических социально-экономических задач. Прежде всего она касается основополагающих конституционных прав и свобод граждан. Вписав надлежащим образом «демократию на местах» в общую систему государственного устройства, можно существенно улучшить качество и эффективность управления общественными процессами. В этом состоит основная социально-политическая задача реформы.

Реформа местного самоуправления преследует несколько важнейших экономических целей. Во-первых, в настоящее время социальные статьи бюджета отражают обязательства перед гражданами государства главным образом со стороны федерального центра. В существенной мере это относится к расходным статьям по ЖКХ и благоустройству территорий, здравоохранению, образованию, культуре, природоохранной деятельности и т. д., то есть всему, что должно быть объектом управления на местном уровне. Финансирование местных расходов фактически происходит из одного источника — государственного бюджета, как бы он ни назывался — федеральный или региональный. Все изменения в межбюджетных отношениях пока сводились лишь к перекладыванию средств из одного государственного кармана в другой. Такое положение неизбежно порождает на местах иждивенческое отношение к социальным расходам [29, с. 191].

Радикальной реформы местного самоуправления требует государственная стратегия экономического роста, направленная на создание благоприятных условий для предпринимательской активности в малом и среднем бизнесе. Как и процессы формирования социальных расходов, развитие бизнеса непосредственно касается интересов домохозяйств, поскольку создает рабочие места и дополнительные доходы для населения. Реформа местного

самоуправления могла бы весомо дополнить давно назревшие шаги по радикальному снижению налоговой нагрузки и административного давления на бизнес.

Реформа местного самоуправления продолжается и в настоящее время. В 2014 году в соответствующий федеральный закон были внесены изменения, распределяющие полномочия между сельскими поселениями и районами. С 1 января 2016 года новая система должна заработать в Иркутской области.

Изменения в федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» коснулись передачи полномочий от сельских поселений на районный уровень. Из 39 вопросов местного значения поселениям оставили лишь 13, остальные 26 передали в район. Между тем субъектам РФ дали право перераспределить эти полномочия по своему усмотрению. Некоторые регионы России, не мудрствуя лукаво, оставили все, как прописал федеральный законодатель. Иркутская область решила не идти по такому легкому пути, власти субъекта взяли тайм-аут на один год, чтобы проанализировать ситуацию, собрать предложения муниципалитетов и разработать законопроект, который устроит всех.

Таким образом, исследование понятия и содержания, а также основных направлений развития местного самоуправления позволяет сделать вывод о том, что каждое государство заинтересовано в таких способах формирования и деятельности местной власти, которые отвечали бы его политике и поддерживались населением. Именно местное самоуправление призвано обеспечить достижение этих целей. В России накоплен большой опыт в данной сфере. Начиная с XVII в. создаются и действуют различные местные органы и представители центра на местах. Но лишь с середины XIX в. формируются звенья местного самоуправления на основе представительства различных слоев населения и самостоятельности в ведении местных дел. Местное самоуправление является одним из важнейших условий успешного осуществления демократических преобразований в современной России. Его

развитие имеет большое не только политическое, но также социальное и экономическое значение. Экономическое значение местного самоуправления состоит в том, что его развитие способствует повышению деловой активности всего дееспособного населения муниципального образования, а в конечном счете, повышению эффективности функционирования его хозяйства и увеличению вклада в развитие региональной и национальной экономики. Социальное значение местного самоуправления видится прежде всего в его ориентации на улучшение качества жизни всего населения муниципального образования. Органы местного самоуправления по закону обеспечивают удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, причем на уровне не ниже мимнимальных государственных социальных стандартов. Политическое значение местного самоуправления состоит в развитии народовластия в России, существенном расширении возможностей добровольного участия населения муниципального образования непосредственно или через представительные органы в решении всех вопросов местного значения. Местное самоуправление получило широкое распространение в России. У него много убежденных сторонников, но также есть и оппоненты. В этой связи важно рассмотреть и правильно оценить как положительные, так и отрицательные стороны местного самоуправления.

2. Региональный опыт развития и реформирования местного самоуправления

2.1. Изучение истории и опыта реформирования местного самоуправления в России

Концептуальные основы реформы местного самоуправления в России были определены в правительственной Концепции разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по общим вопросам организации органов государственной власти и местного самоуправления 2002 г. Именно они в несколько модифицированном виде были заложены в Федеральный закон №131-ФЗ. Эта концепция была предметом широкого обсуждения как в период разработки указанных документов, так и в порядке оценки практики их воплощения в жизнь.

Ключевыми запланированными изменениями стали:

– переход к действительно единым законодательным основам организации местного самоуправления в стране;

– создание повсеместно (кроме инфраструктурно самодостаточных городов) двух уровней самоуправления - поселений (которые ранее существовали только в 31 субъекте федерации) и муниципальных районов;

– четкое определение исчерпывающего перечня вопросов местного значения с соответствующим распределением доходных источников и расходных обязательств [37, с. 173].

Критики говорили о нереалистичности и пагубности такого подхода к организации местного самоуправления, поскольку он не учитывает огромного

разнообразия географических, экономических, ментальных, исторических, политических и иных особенностей различных российских территорий. Отмечалось, что подобная логика зачастую прерывает живую нить естественного развития многих муниципальных образований, которые в условиях действия Федерального закона №154-ФЗ доказали свою эффективность в организационных рамках, не укладывающихся в единые стандарты вновь вводимого федерального закона.

Единая для страны модель местного самоуправления, заложенная в Федеральном законе № 131-ФЗ, отличалась следующими основными чертами:

– принцип муниципальной автономии был отчетливо признан и закреплен. В то же время, государству были предоставлены серьезные возможности влиять на муниципальный уровень публичной власти через институт отдельных государственных полномочий, право регламентации порядка решения конкретных вопросов местного значения, институты государственного контроля и «интервенций»;

– федеральный центр детально урегулировал компетенцию каждого вида муниципальных образований, оставляя в данном вопросе минимум свободы как для субъектов РФ, так и для муниципальных образований. Органы местного самоуправления не вправе определять собственную компетенцию и даже ее детализировать. Единственным доступным механизмом регионального регулирования компетенции местного самоуправления становится институт отдельных государственных полномочий, а муниципального - институт соглашений о передаче полномочий между муниципальными районами и поселениями в переходный период реформы местного самоуправления;

– формально за муниципальными образованиями была закреплена свобода действий при оказании публичных услуг жителям, однако не исключена (и даже четко не ограничена) возможность регулирования этого процесса государственными органами;

– принципы фискальной автономии также нашли свое отражение в

федеральном законе. Однако серьезное значение было придано выравниванию уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований, причем ключевая роль в этом была отдана субъектам федерации и муниципальным районам;

– закон предусмотрел возможность государственного контроля и надзора за органами местного самоуправления, однако о контроле (который подразумевает и контроль эффективности) говорилось первоначально только применительно к выполнению отдельных государственных полномочий, в то время как надзор (за законностью) допустим и в других установленных федеральными законами случаях [37, с. 174].

Можно сделать вывод, что Федеральный закон № 131-ФЗ наполнил «общую рамку» муниципальной организации, установленной в Конституции России конкретным законодательным содержанием, основанным на использовании континентального европейского опыта местного самоуправления. Прежде всего, заметно обращение законодателя к «германской» модели, которая «подходила» одновременно и для реализации российского конституционного принципа выраженной муниципальной автономии, и для российской политической традиции и практике, характеризующейся сильной государственной (прежде всего, центральной) властью и закреплением за ней возможности влиять на все основные процессы, происходящие в стране .

Следует отметить, что законодатель зачастую выбирал наиболее «ограничительные» формы функционирования муниципальных образований, из числа соответствующих Конституции России. Так, принцип «закрытого перечня» вопросов местного значения (закрепленный в первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ) скорее адекватен англосаксонской модели . Тем не менее, в целом использованные в новом Законе формы носили вполне европейский характер [39, с. 5].

Однако здесь нужно учесть два важнейших момента. Во-первых,

европейский опыт формировался в странах с гораздо меньшей по сравнению с Россией степенью внутреннего разнообразия территорий, на которых осуществляется местное самоуправление. Во-вторых, закрепленная в Федеральном законе № 131-ФЗ модель, преломившись через призму российских социально-экономических, административных, правовых и политических реалий дала совершенно иную «картину» местного самоуправления по сравнению с закрепленной в этом Законе. Как представляется, определяющим для этого стала специфичность российской культуры местного самоуправления и, прежде всего, стереотипы мышления и деятельности, которыми руководствуются люди, участвуя в муниципальной практике [38, с. 83].

Проведенные по заказу ИНСОР экспертные и фокус-группы по вопросам местного самоуправления позволяют выделить основные черты российской культуры местного самоуправления. Оговорившись, что такая культура явно неоднородна и в территориальном, и в социальном разрезе, попробуем назвать здесь хотя бы некоторые распространенные характеристики и посмотреть, как они повлияли на реальную муниципальную практику [50].

Опрошенные в ходе проведения исследования представители органов местного самоуправления отмечали, что многие граждане продолжают относиться к местной власти как к «исполкому». Муниципалитет - это место, где, по мнению обывателей, должны решаться все их основные вопросы: выдача справок, рассмотрение жалоб по любой проблеме, регистрация документов и прав и т.д. Таким образом, людьми далеко не всегда воспринимается разграничение полномочий между уровнями публичной власти, они полагают, что каждый уровень власти должен заниматься всем и решать все под контролем вышестоящего, только применительно к разному масштабу территории и населения [50].

Такая позиция характерна в основном для пожилых граждан и для лиц, которые не включились в новые экономические, социальные и политические

процессы в постперестроечное время (либо включились в них на общей волне, бессознательно и пассивно).

Традиционными особенностями российского общественного сознания являются противопоставление власти и населения, недооценка возможности и ограниченность стремления влиять на власть и участвовать в принятии ею решений, высокий уровень иждивенческих настроений. Особенно сильны подобные мировоззренческие установки в традиционалистской провинции - малых городах, рабочих поселках, сельской местности, т.е. именно в тех территориях, которые оказались охвачены муниципальной реформой последних лет [50].

Это формирует своего рода глубинный пласт ограничений для проводимых изменений. Общество опирается на моноцентрический образ власти, апеллируя преимущественно к высшим эшелонам власти.

Как показали исследования, большинство опрошенных респондентов считают, что потенции местного самоуправления в настоящее время не используются: территории существуют за счет финансирования из регионального и федерального бюджета. Причины кроются как в неэффективной организации и недостатке финансовых ресурсов власти, так и в безынициативности граждан, спровоцированной, в свою очередь, дезориентацией в новой для себя ситуации поиска приложения своих социальных усилий.

Респонденты отмечали, что на практике наделения действенными полномочиями муниципальной власти не происходит. Причину респонденты видят, прежде всего, в том, что представители более высоких уровней не хотят и «не будут делиться своими полномочиями и ресурсами добровольно». Расширение возможностей и ресурсной обеспеченности местной власти вызывает у населения солидарную реакцию. Особенно твердую позицию в защиту местной власти занимают представители бизнеса. По их мнению, если ресурсов у поселений станет больше, то результативность деятельности

местного самоуправления заметно возрастет.

Большинство респондентов уверены в необходимости совершенствования местного самоуправления. Нынешнее состояние местной власти, незавершенность реформы респонденты связывают с сопротивлением вышестоящих структур и нежеланием их делиться ресурсами и властью. По мнению опрошенных, ситуация может измениться в лучшую сторону со временем - в данный период местное самоуправление переживает этап становления [50].

По мнению многих опрошенных, для развития самоуправления на местном уровне особое внимание необходимо уделить перераспределению налогов в пользу муниципальных образований - их необходимо сделать финансово самостоятельными, что существенно повлияет на их эффективность. Также опрошенные считают, что местное самоуправление будет развиваться по мере улучшения общеэкономической ситуации в стране, повышения благосостояния людей и роста требовательности к органам власти со стороны граждан (подобные тенденции уже наметились в общественном сознании - люди готовы отстаивать свои интересы в судебных инстанциях).

Таким образом, по мнению большинства респондентов, нынешняя местная власть, даже со столь недостаточными полномочиями, востребована. Отсюда можно с известной осторожностью сделать вывод о том, что потенциал доверия к местному самоуправлению среди населения страны является законсервированным и может быть использован при соответствующих трансформациях системы распределения власти и собственности на локальном уровне.

Об аполитичности населения говорили многие представители органов местного самоуправления, опрошенные в ходе реализации проекта. Это относится ко всем поколениям - как к старшему, так и к молодому. При этом некоторые эксперты отметили, что молодежь иногда интересуется возможным ресурсом местной власти в целях осуществления предпринимательской

деятельности. Однако в целом она «аполитична», и существования местного самоуправления практически не замечает [50].

Муниципальное сообщество, как показывали результаты полевых исследований, имеет сложившуюся собственную идентичность, которая характеризуется в основном следующими признаками:

– функциональная идентичность: принадлежность к местному самоуправлению как особому сегменту публично-властной структуры государства;

– альянс для взаимного спасения: сознание общих проблем и необходимости их решения сообща; отсутствие внимания к проблемам местного самоуправления со стороны правительства объективно порождает в сознании муниципалов установку: «спасение утопающих - дело рук самих утопающих»;

– альянс на основе взаимно признаваемых ценностей: чувство ответственности перед населением (не только за решение вопросов местного значения, но и за весь круг вопросов жизнеобеспечения территории, за все хозяйство); осознание себя в качестве власти, которая должна быть максимально приближена к населению; признание необходимости самостоятельности местной власти, ее автономии в пределах единой системы публичной власти в стране, ее ответственности за местную сферу жизни [50].

Необходимо отметить также, что для муниципального сообщества характерно осознанное восприятие конституционных ценностей - таких, как самоуправление, автономия местной власти и ее непосредственная связь с населением, государственная защита местного самоуправления. Отношение к указанным ценностям среди муниципалов, как правило, лишено лукавства (то есть попытки апеллировать к ним только в случаях, когда нужно оправдать притязания на какие-либо ресурсы). Они воспринимают соответствующие нормы права как гарантии социальных ценностей, защита и осуществление которых возложены Конституцией на местную власть [50].

Поэтому попытки включения муниципалитетов в региональные властные вертикали, ущемления их независимости и ресурсов, давления на мэров воспринимаются муниципальным сообществом как неконституционные действия, как угроза правовой системе страны. Отсюда многочисленные ссылки работников органов МСУ на ценности, защищаемые Конституцией.

Как показывали опросы, представления муниципального сообщества о сущности местного самоуправления вполне адекватны: они рассматривают его как часть общегосударственной системы публичной власти, обладающей самостоятельностью и правом автономного решения локальных вопросов. На основании проведенных исследований можно предположить, что местное самоуправление, в глазах муниципального сообщества, - это власть: локальная, самостоятельная, ответственная перед гражданами и опирающаяся на местное население, работающая в тесном и непосредственном контакте с ним. При этом она не лишена черт института гражданского общества - с точки зрения идеи социальной ответственности местной власти и ее нацеленности на развитие общественной солидарности.

Однако моноцентричный образ власти вполне характерен и для многих руководителей муниципальных образований. В их высказываниях озвучивается и необходимость соподчинения уровней власти, и целесообразность совместного решения ими вопросов без разграничения, и потребность в гарантированном финансировании «сверху» всех потребностей муниципалитетов.

В целом, по результатам проведенных исследований на сознание муниципального сообщества оказывали отрицательное влияние следующие факторы:

– попытки встроить муниципалитеты в административные вертикали;

– наличие конфликтов между городами (имеющими потенциал развития) и периферией (муниципальными районами). Как отмечалось ранее, в последнее время участились случаи отстранения мэров городов от должности, их

судебных преследований, что свидетельствует о наличии отрицательного тренда в развитии отношений городских и региональных элит, опирающихся на сельскую периферию;

– отсутствие системного подхода к проблемам развития городов, определения для них адекватных задачам развития административно-территориальных форм и форм организации публичной власти; включение многих городов в качестве поселений в состав муниципальных районов и их уравнивание с сельскими поселениями;

– сохранение финансовой несамостоятельности органов местного самоуправления; лишение городских поселений имущества; попытки «захвата» и приватизации городского имущества;

– отсутствие эффективных механизмов правовой защиты местного самоуправления [46, с. 94].

Подобная специфика ценностей и установок не могла не повлиять на реальный результат внедрения модели местного самоуправления по лекалам Федерального закона № 131-ФЗ. По сути, она приобрела национальный колорит, зарубежные заимствования прошли процесс «русификации».

По сути, помимо законодательной модели, появилась еще одна - параллельная ей - новая реальная модель местного самоуправления. Для нее характерны следующие основные черты:

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

региона и других факторов. Важно подчеркнуть, что далеко не всегда модель точно соответствует действующему законодательству, однако зачастую это происходит потому, что объективно законодательные рамки оказываются слишком жесткими, чтобы под них подстроить практику.

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

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

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

осуществляет только создание условий для предоставления услуги.

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

6. Механизмы реального государственного контроля вышли далеко за рамки**,** установленные Федеральным законом №131-ФЗ. По сути, органы местного самоуправления оказались переподчинены контролирующим органам, усмотрение которых приобрело определяющее значение. Публично проводимая линия на повышение автономии дала обратный эффект: муниципалитеты стали признаваться ответственными за решение большинства вопросов, являющихся, по сути, государственными (от образования до пожарной безопасности). И это - несмотря на отсутствие необходимых средств, реальных регулирующих возможностей и права самостоятельно принимать ключевые решения [50].

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

Конечно, в подобной трансформации законодательной модели в реальной жизни сыграли свою роль не только сложившиеся стереотипы мышления и деятельности, но и объективные интересы региональных властей, отдельных федеральных лоббистских групп. Тем не менее, именно менталитет населения и людей, принимающих решения, сыграл здесь, во многом, определяющую роль - он проявился и в самом понимании своих интересов, и в законотворческом процессе, и в практической деятельности.

Как представляется, ментальные особенности и накладываемые ими

ограничения должны обязательно учитываться при планировании реформ, хотя привязываться к этим ограничениям, не создавая задел на будущее, в то же вряд ли оправдано. Возможное практическое преломление законов в ближайшей перспективе крайне важно, но еще важнее учесть современные тенденции развития, имеющие долгосрочный характер [46, с. 96].

Состояние, проблемы, а тем более направления совершенствования местного самоуправления невозможно рассматривать в отрыве от проявляющихся сегодня тенденций развития в демографической, социально-экономической, общественно-политической и правой сферах. Наиболее серьезное влияние на муниципальную практику оказывают сегодня интенсивное изменение системы расселения, столкновение тенденций централизации и децентрализации, завершение формирования каркаса современной правовой системы российского государства. Следует отметить, что вектор проведенной муниципальной реформы в ряде случаев противоречил внешним для местного самоуправления общественным трендам. Анализируя возможности дальнейшего развития российской муниципальной системы, сегодня необходимо принять во внимание и учесть названные тенденции.

Фокус муниципальной реформы 2003-2008 гг. был сосредоточен преимущественно в административно-правовой сфере - приближение власти к населению, разграничение полномочий, ликвидация нефинансируемых мандатов. Демографические (а равно и являющиеся их следствием социально-экономические) процессы носили для форматируемых в 2000-2003 гг. преобразований системы публичной власти скорее фоновый характер. Именно поэтому реформа была обращена преимущественно на сельские территории, затронув урбанизированные зоны в гораздо меньшей степени. Необходимость стимулирования развития городов как центров опережающего развития, равно как и усиленной государственной поддержки отстающих территорий, в качестве приоритетов проведенных образований не значились. Однако сегодня становится все более очевидным, что именно адекватность

складывающейся системе расселения становится ключевым фактором эффективности местного самоуправления [50].

Нынешний уровень урбанизации в России (доля городского населения в общем числе жителей страны) составляет 73,08% , что значительно выше аналогичного показателя в странах с рыночной экономикой и сравнимым уровнем дохода. Это позволяет говорить о преимущественно городском составе населения страны, а равно - и о преимущественно городском характере самоуправления, в котором вправе участвовать преобладающая часть граждан. Можно утверждать, что российские города в постсоветский период вступили в период второй классической стадии своего роста - субурбанизации. Сегодня рост численности населения пригородных территорий наблюдается почти повсеместно, пусть даже с проявлением специфически российских особенностей (например, фактический переезд горожан в загородные дома и дачные поселки часто сопровождается сохранением в собственности городских квартир) . Активно формируются городские агломерации. За субурбанизацией, вероятно, последуют дезурбанизация и реурбанизация - очередные стадии расползания городов, выделяемые в современной урбанистике. Таким образом, города постепенно расширяют зону своего притяжения и нуждаются в дополнительных рычагах влияния на зону своего перспективного развития.

Наблюдающиеся в целом по стране процессы депопуляции имеют крайне неравномерный характер. Соотношение городского и сельского населения в период после 1989 г. стабилизировалось приблизительно на уровне 73:27. Однако, учитывая очевидную тенденцию к сосредоточению населения в пригородных зонах основных центров урбанизации, можно говорить о более интенсивной депопуляции периферийных зон. Причем дифференциацию по линии «центр - периферия» можно рассматривать:

– в общенациональном разрезе: население сосредотачивается в мегаполисах и вокруг них, а также освоенных регионах Центра России, в то время как Сибирь и Дальний Восток теряют население;

– в региональном разрезе: население малых городов в целом сокращается, чего нельзя сказать о большинстве центров субъектов Федерации вкупе с их пригородной зоной; в локальном масштабе: в сельской местности сочетаются тенденции к обезлюживанию территории с ростом доли крупнейших сел с численностью населения более 5 тыс. человек, однако их количество крайне мало (менее 1% сельских населенных пунктов, по результатам последней переписи населения) [39, с. 6].

В то же время доля сел с населением менее 500 человек составляет 88% сельских населенных пунктов, при этом продолжает увеличиваться количество мельчайших сел.

Как отмечают эксперты, «человеческий капитал концентрируется в первую очередь в точках роста, где есть перспективы экономической деятельности, занятости, получения качественных и разнообразных услуг. В то же время на значительной части территории происходит отток населения, ухудшение его возрастной и образовательной структуры, уменьшение доступности услуг» [50].

Подобное изменение системы расселения оказывает определяющее влияние на социально-экономическое развитие территорий и требует адекватного учета при реализации государственной региональной и муниципальной политики. Это сегодня четко понимается и федеральными органами власти.

Поскольку ускоренный рост крупных стран догоняющего развития (в том числе и России) обеспечивается как раз ростом таких высококонкурентных регионов, «территориальные экономические диспропорции в России имеют долгосрочный характер». Ответом на данный вызов может быть только работа по стимулированию «постепенного расширения зон опережающего роста, формирование и развитие конкурентных преимуществ максимального числа регионов» в сочетании с достаточно масштабной выравнивающей политикой, направленной на соблюдение социального стандарта жизни населения

отстающих территорий [50].

Как представляется, обозначенные тенденции сегодня диктуют определенное изменение вектора и муниципальной политики. Она должна быть в определенной степени дифференцирована применительно к муниципальным образованиям с высокой плотностью населения и развитой инфраструктурой (прежде всего городам) и малозаселенным и менее развитым муниципалитетам.

При этом первые должны получить действенные стимулы для развития (в том числе - и для определенной территориальной экспансии, и для наращивания своей доходной базы). В этом смысле дальнейшее совершенствование местного самоуправления должно дать больше свободы и больше возможности городам. Применительно же к сельским территориям, напротив, нужно вести речь об усилении государственной поддержки и создании гарантий удовлетворения хотя бы минимальных потребностей жителей в получении публичных услуг на должном уровне.

Проблема повышения эффективности публичного управления решается в последние десятилетия не только в Российской Федерации, но и в большинстве стран Запада. При этом важнейшими трендами в этой части являются внедрение некоторых рыночных механизмов в административную систему и децентрализация властных полномочий. К примеру, масштабные реформы, направленные на децентрализацию местного управления были проведены в 70-90-х гг. прошлого века во Франции, Германии, Великобритании, Швеции, Финляндии, Нидерландах и многих других странах. По сути, даже страны с традиционно высокой ролью государства в управлении общественными делами идут сегодня именно по этому пути.

Реформы 2000-х гг., выстроившие новую политическую систему, имели сильный децентрализационный компонент, что само по себе означало попытку в какой-то степени отойти от моноцентрической модели организации власти. В частности, предполагалось четко разграничить функции между уровнями власти, распределить ресурсы, построить двухуровневую систему местного

самоуправления. При этом каждый уровень рассматривался как функционирующий автономно друг от друга и от государственной власти с параллельным охватом территориальных сфер деятельности.

Однако конфликт двух трендов - разграничения властных полномочий (с 2001 г.) и политической централизации власти в стране (с 2000 г.) заблокировал реализацию указанных выше начал децентрализации. Начиная с 2005-2006 гг., когда Федеральный закон №131-ФЗ вводился в действие, контуры системы публичного управления стали размываться. Наметилась тенденция к сохранению моноцентрической модели.

Рассматривая тренд на централизацию 2000-х гг., необходимо отметить следующие мотивы усиления федеральной власти:

– стремление преодолеть процессы стихийной децентрализации 1990-х гг., ослабить центробежные явления, усилить государство как политического игрока. Речь шла о восстановлении государственного суверенитета и создании условий для модернизации;

– стремление правящих групп добиться лояльности региональных элит и исключить возможности возобновления их фронды [38, с. 94].

Первый из обозначенных трендов выдвигал на повестку дня вопросы распределения компетенций и публичной собственности, определения пределов действия государства как правительственного аппарата (и его отношений с институтами гражданского общества, экономическими субъектами и т.д.). Второй тренд требовал политических реформ с целью усиления влияния на региональный уровень власти.

Первый тренд нес с собой позитивные изменения для местного самоуправления. В определенной мере он должен был восстановить местную власть после того, как она была практически полностью разрушена стараниями региональных элит. Ослабление политического влияния регионов с одновременным распределением компетенции по «местам» должно было усилить позиции местного самоуправления, дать ему самостоятельность в

рамках единой системы публичной власти.

Однако второй тренд оказался пагубным для местного самоуправления. Именно благодаря ему возобновилось давление региональных властей на местное самоуправление, де-факто трансформирующее логику муниципальной реформы.

Причины такой позиции региональной власти представляются следующими.

1. Политические мотивы. Региональным элитам необходимо было определить свои позиции относительно центра и местного уровня власти. Губернаторы, обретающие мандат не на всенародных выборах а через процедуру «наделения полномочиями», вынуждены искать новые источники публичной легитимности. Весьма часто главы субъектов РФ вставали во главе списков политических партий на выборах и в Государственную думу, и в законодательные собрания субъектов. Этим губернатор как бы подтверждал свой мандат, а также обретал контроль над большинством в законодательном собрании; наконец, он обеспечивал победу «партии власти». В целях максимизации результата многие губернаторы стремились установить более жесткий контроль над местным уровнем власти.

В итоге федеральный центр, обеспечив себе более плотный контроль за региональным уровнем власти, фактически передал контроль над местным уровнем в руки региональных элит. Создание институтов федерального присутствия в регионах не означает зависимости региональных структур от федеральных: региональная элита контролирует собственность и доступ к ресурсам и потому обладает большим политическим весом, чем «федералы».

2. Политический вопрос тесно связан с экономическим. Чтобы контролировать муниципальный уровень, нужно контролировать его ресурсы и его финансы. Это позволяет обеспечить необходимую лояльность, а кроме того, реализовывать экономические интересы региональных элит, обративших внимание на объекты собственности, оставшиеся неприватизированными в 90-е

годы.

3. Региональная централизация связана с недостатками системы управления и искаженными механизмами контроля и ответственности. Излишняя централизация регулирующих и контрольных полномочий на уровне федерального центра (что выражается в обилии не связанных в систему контролирующих органов) приводит к перегрузу центра, неспособности вникать в суть деталей. Это приводит де-факто к перекладыванию соответствующих функций и ответственности на региональные администрации. Стоит отметить, что по своей сути этот подход лишен обратных механизмов ответственности центра за принимаемые решения.

Столь примитивный административный механизм сам по себе провоцирует регион на выстраивание вертикали на своем уровне, хотя бы для обеспечения бюрократической отчетности о выполнении задач.

4. Стереотипы мышления многих региональных лидеров сохранили многие черты «советской номенклатурности». Управляемость понимается ими прежде всего как уравнительное администрирование, иерархизация управленческих звеньев, неприятие внесистемной инициативы (что уже отмечалось выше) [38, с. 95].

Принятие Федерального закона №131-ФЗ открыло новую веху в правовом регулировании местного самоуправления. Ранее действовавший Федеральный закон №154-ФЗ определял лишь самые общие принципы организации местного самоуправления, предоставляя широкую свободу действий как региональным законодателям, так и местным нормотворцам. Теперь же магистральным путем регламентации его основ была избрана максимальная унификация в масштабах всей России.

Результаты качественного социологического исследования состояния и перспектив местного самоуправления в России, проведенного Институтом современного развития, свидетельствуют, что федеральная законодательная регламентация местного самоуправления оказалась слишком жесткой. Во всех

регионах исследования представители органов как местного самоуправления, так и государственной власти почти единодушно отмечают, что многие нормы федерального закона являются избыточными, не учитывают территориальных особенностей, излишне ограничивают свободу действий региональных и местных властей, сдерживают развитие муниципальных образований. С такой оценкой соглашаются и большинство опрошенных представителей экспертного сообщества.

Результат известен - российское муниципальное законодательство стало в последние годы лидером по числу вносимых в него изменений. С июня 2004 года поправки в Федеральный закон №131-ФЗ вносились тридцать одним федеральным законом, серьезной коррекции подверглись 36 из 92 его статей (в том числе, даже 3 из 6 статей, внесенных в закон дополнительно). Однако многочисленные изменения Федерального закона №131-ФЗ не привели к системной корректировке его концепции - вносились лишь точечные, казуальные правки, идеологически основанные на необходимости сохранения федеральной нормативно-правовой унификации. Т.е. ответом на вызов стали изменения закона в том же концептуальном ключе - конкретные, столь же негибкие изменения [50].

Таким образом, первоначальная концепция Закона не была сознательно ревизирована - она была стихийно размыта и искажена, что снизило качество правового регулирования. Необходимость формально четкого разграничения предметов ведения при нереалистичности единообразного для всех муниципальных образований страны его применения заставляла законодателя принимать новые нормы в целях его совершенствования. В результате подобная законодательная практика стала серьезной проблемой для муниципального развития. Правоохранительные и контролирующие органы на практике предъявляют к муниципальным органам требования, основанные, с одной стороны, на презумпции четкого соблюдения единой федеральной регламентации форм осуществления местного самоуправления, а с другой

стороны - на собственном понимании размытых правовых норм, не исключающих двойного толкования.

Нечеткость правовых норм открывает дорогу для злоупотребления правом со стороны как органов государственной власти субъектов РФ, так и органов местного самоуправления. Наиболее распространенные формы таких злоупотреблений:

– реализация субъективных установок при определении границ муниципальных образований, которые лишь формально привязаны к критериями пешеходной и транспортной доступности;

– попытки не основанного на законе наделения статусом городских округов бывших муниципальных образований - районов;

– заключение соглашений о передаче полномочий администраций поселений муниципальным органам районов под давлением района или субъекта Федерации;

– злоупотребления при разделе имущества между муниципальными районами и поселениями со ссылками на дублирующие друг друга вопросы местного значения у районов и поселений [50].

Следует, заметить, что указанные злоупотребления не всегда мотивированы стремлением перераспределения властных и экономических ресурсов в ущерб интересам дела: порой они вызваны недостатком у регионов и муниципалитетов разумного спектра возможностей, закрепленных в федеральном законе.

Таким образом, на практике регулирующая роль федерального закона нередко подменяется субъективным усмотрением органов, следующих требованиям закона, и правоприменителей.

Поэтому сегодня назрела потребность более полного учета географического, экономического, политического, организационного и социокультурного разнообразия деятельности населения муниципальных образований и органов местного самоуправления. Необходимо стремиться

преимущественно не к его законодательному ограничению, а, напротив, к созданию поля для более свободного развития местного самоуправления, стимулирования инновационных управленческих практик.

Как представляется, сегодня вряд ли оправдан возврат к регулированию ключевых вопросов организации местного самоуправления законами субъектов Федерации. Эксперты отмечают, что в российских условиях именно региональные власти стремятся ограничить независимость местного самоуправления. Поэтому смещение центра тяжести в правовом регулировании в сторону федерального центра во многих случаях было обоснованным: просто попытки довести унификацию местного самоуправления до логического конца оказались избыточными, а потенциал вариативного регулирования форм организации местного самоуправления использован не в полной мере. Следует согласиться с участвовавшими в опросе ИНСОР экспертами, предлагающими использовать в качестве метода правового регулирования установление федеральным законом множественных моделей определения территориальных, организационных и финансово-экономических основ местного самоуправления, которые выбираются на региональном и местном уровне с учетом особенностей и выбора территории. При этом каждая из предусмотренных в законе моделей должна включать набор процедур и гарантий, минимизирующих злоупотребления правом (полномочиями) [50].

Поскольку каркас местного самоуправления только что установлен новым законом, необходимо отказаться от дальнейших резких перемен. Механизмы работы органов местного самоуправления должны быть отлажены, а их работники - приспособиться к работе в новых условиях. Это, однако, не означает необходимость отказа от изменений муниципального законодательства. Напротив, во многих случаях изменения вполне оправданны.

Однако в любом случае значимые изменения Федерального закона №131-ФЗ должны быть:

– основаны на тщательном изучении муниципальной практики, а также

позиции населения, органов местного самоуправления и органов государственной власти, экспертного сообщества;

– четко спланированы, в том числе календарно; предусматривать разумные сроки реализации (3-10 лет), поэтапность осуществления, синхронизацию с адекватной коррекцией иных нормативных правовых актов;

– сопряжены с комплексом организационных мер, обеспечивающих претворение их в жизнь (информирование и обучение заинтересованных субъектов, подготовка ресурсной базы, настройка управленческой системы).

В этом контексте представляется оправданным и формирование своего рода «копилки резервных правовых форм» - правовых конструкций, которые будут востребованы не сейчас, а позже. Даже если они и не будут востребованы в ближайшее время, само появление таковых в законодательстве может стать основой как для апробирования новых подходов, а в случае успеха - для подготовки заинтересованных субъектов к их дальнейшему воплощению в жизнь.

В результате можно сделать вывод о том, что Федеральный закон №131-ФЗ и запущенная им муниципальная реформа сыграли свою положительную роль в развитии местного самоуправления в России. Проведена масштабная и системная территориальная реорганизация местного самоуправления, в результате которой количество муниципальных образований увеличилось почти вдвое, при этом муниципалитетами стали все города и право быть муниципальными образованиями обрели сельские поселения. Территории местного самоуправления покрыли собой всю территорию страны. Появилось пять видов муниципальных образований – городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа, внутригородские территории городов федерального значения. Были разграничены полномочия между федеральным, региональным и местным уровнями публичной власти; между муниципальными районами и входящими в их состав городскими и сельскими поселениями. В Федеральном законе №131-ФЗ исчерпывающе определены

вопросы местного значения для каждого вида муниципальных образований.

Возросла финансовая поддержка муниципальных образований со стороны государства, хотя это в основном произошло не за счет укрепления их собственной доходной базы, а за счет федеральных целевых программ и приоритетных национальных проектов. С учетом их реализации муниципалитетам удалось продвинуться в решении ряда проблем в сферах образования, здравоохранения, жилищного строительства, сноса аварийного и ветхого жилья, капитального ремонта жилищного фонда, дорожного хозяйства, благоустройства и др. [38, с 102].

Возросло значение представительной ветви в системе местной власти, увеличилось количество депутатов в представительном органе, окрепла партийная составляющая в организации его деятельности. Установленные Федеральным законом №131-ФЗ формы организации местной власти не предполагали для крупных муниципалитетов совмещения руководства местными представительным и исполнительным органами в одном лице. Напротив, усилился контроль со стороны представительного органа за деятельностью главы муниципального образования вплоть до удаления его в отставку. Получили развитие процедуры непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления (собрания, конференции, сходы; публичные слушания; опросы граждан), новый импульс развития был придан территориальному общественному самоуправлению.

Создана новая система союзов и ассоциаций муниципальных образований, центральным звеном которой являются советы (объединения) муниципальных образований в каждом субъекте РФ и состоящее из них единое общероссийское объединение муниципалитетов.

Таким образом, подходы к регулированию муниципальных отношений указывают на стремление Президента Российской Федерации и федерального законодателя совершенствовать муниципальную систему страны, создавать условия для развития инициатив и ответственности населения в решении

вопросов жизнеобеспечения муниципальных образований, укрепления народовластия на местном уровне. Это дает основание заключить о начале нового этапа реформы местного самоуправления, как одного из важных направлений реформы всей системы управления обществом и государством на принципах конституционного федерализма и народовластия

Несмотря на это сегодня необходимо констатировать, что, несмотря на имеющиеся достижения, реальные результаты муниципальной реформы далеко не в полной мере воплотили те цели, которые были положены в ее основу.

Первая цель – формирование стабильной и более совершенной законодательной базы местного самоуправления, четкое и оптимальное разграничение полномочий между уровнями публичной власти.

За период после принятия Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в него было внесено значительное число изменений и дополнений 84 федеральными законами и этот процесс продолжается, что создает известную правовую неопределенность в этой сфере и заметно затрудняет правоприменение. Практически в полтора раза был расширен перечень вопросов местного значения для всех видов муниципальных образований, причем без соответствующего расширения доходной базы местных бюджетов. Существенные и плохо увязанные между собой изменения, затрагивающие интересы местного самоуправления, вносились также в Бюджетный, Налоговый, Земельный, Жилищный, Градостроительный кодексы. Более 200 федеральных законов регулируют полномочия местного самоуправления, причем ряд полномочий, установленных этими федеральными законами, не соответствуют вопросам местного значения. Постоянно увеличивается количество государственных полномочий, делегируемых местному самоуправлению, причем подчас не обеспеченных достаточным финансированием, либо вовсе без такового (как, например, регистрация граждан по месту проживания в случаях отсутствия подразделений

федеральной миграционной службы) [50].

Вторая декларированная цель муниципальной реформы – приведение в соответствие расходных полномочий муниципальных образований доходным источникам их бюджетов. Вызывает вопрос полнота такого подхода, поскольку он фактически исключает возможность бюджетов развития муниципальных образований. Вместе с тем, и в таком виде он не был последовательно реализован. Особенно тревожен тот факт, что в структуре местных бюджетов неуклонно сокращается доля собственных налоговых и неналоговых доходов и возрастает доля трансфертов из бюджетов вышестоящих уровней. Не найдено оптимального решения вопроса разграничения государственной собственности на землю в границах населенных пунктов и целый ряд вопросов инфраструктурного развития муниципалитетов [50].

Третья цель – приближение муниципальной власти к населению, формирование структур гражданского общества на местном уровне, вовлечение широких слоев населения в самоуправленческий процесс. Обратной стороной этого процесса стало неоптимальное территориальное устройство местного самоуправления на отдельных территориях, множество мелких муниципальных образований, неспособных решать значительную часть вопросов местного значения. Это, наряду с торможением процессов развития местного гражданского общества и его структур, нередкими недостаточными оперативностью, компетентностью и открытостью органов местного самоуправления, приводит к нарастанию среди населения настроений разочарования и отчуждения от самоуправленческих процессов и от местной власти. Руководители муниципалитетов по-прежнему чувствуют себя зависящими в большей степени от вышестоящих государственных органов, чем от граждан [50].

Период, прошедший после избрания в 2012 году Президентом Российской Федерации В.В. Путина, характеризуется усилением внимания федерального руководства к вопросам развития местного самоуправления и

принятием в связи с этим ряда важных решений.

Развернута работа по исполнению указов Президента России от 7 мая 2012 года. В указе №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» предусмотрен комплекс мер, направленных на повышение обеспеченности местных бюджетов. Указом №600 предусмотрены меры по обеспечению граждан доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг, а указом №599 – меры по ликвидации дефицита мест в детских дошкольных учреждениях и по повышению заработной платы работников бюджетной сферы.

Решением президиума Государственного совета от 9 октября 2012 года предложено передать муниципалитетам неиспользуемые или неэффективно используемые земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена. Эти участки должны быть использованы в первую очередь для строительства жилья экономического класса.

На заседании Правительства РФ 1 ноября 2012 года были приняты решения по реальному укреплению финансовой базы местного самоуправления, установлены конкретные перечень и сроки осуществления этих мероприятий, а также цифры повышения доходов и сокращения расходных обязательств местных бюджетов. Эти решения в рамках объявленного первого этапа реализованы с 1 января 2013 года [50].

В послании Федеральному Собранию РФ 12 декабря 2012 года и на заседании Совета по развитию местного самоуправления 31 января 2013 года Президентом Российской Федерации была подвергнута критике система взаимоотношений органов местного самоуправления с контрольно-надзорными органами. Была отмечена разрозненность и дублирование надзорных мероприятий, неоправданный объем запрашиваемых документов, принятие практически неисполнимых судебных решений. Президентом были даны конкретные поручения по устранению таких подходов в деятельности контрольно-надзорных органов [49].

В то же время принятые меры носят пока локальный, а не системный характер. Продолжает доминировать подход к местному самоуправлению не как к основанному на самоорганизации граждан ресурсу развития государства и общества, его экономики и социальной сферы, а как к нижнему уровню власти, который необходимо «встраивать» в управленческую «вертикаль». По-прежнему нет понимания того, что в сильном и действительно автономном местном самоуправлении содержится огромный и все еще не используемый по-настоящему резерв самоорганизации общества на локальном уровне, изыскания и использования невидимых сверху источников и резервов повышения уровня благополучия и качества жизни граждан, причем в масштабах всей страны.

Именно комплексный, системный подход государства к местному самоуправлению может, по нашему мнению, позволить определить роль местного самоуправления в развитии государства и общества на современном этапе; основные направления государственной политики в области местного самоуправления; взаимоувязанное решение вопросов объемов полномочий органов местного самоуправления, его финансовой базы, земельно-имущественных вопросов, инфраструктурного развития муниципалитетов, территориальной организации, кадрового обеспечения местного самоуправления, взаимоотношения органов местного самоуправления с органами государственной власти; обеспечить стабильную, непротиворечивую правовую базу местного самоуправления на федеральном, региональном и местном уровне, направленную на обеспечение автономии местного самоуправления в решении вопросов местного значения и развитии своих территорий. Муниципальное сообщество полагает целесообразным и необходимым принятие Государственной концепции (стратегии) развития местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период, и готово принять всестороннее участие в ее подготовке, предложив, в том числе, свое видение Основ этой Концепции [50].

2.2. Эволюция местного самоуправления в Пензенской области

Основой исторического развития системы органов местного самоуправления в Пензенской области становится проведение земской реформы 1864 года. На тот момент времени Пензенская губерния представляла собой регион, слабо развитый как в экономическом, так и в социальном отношении. Согласно статистике, население городов было малочисленным и составляло около 9,5% от общего числа жителей. Управление губернией было основано на распределении всех местных органов управления, в соответствии с их компетенцией, по министерствам, на основе использования принципа сословной дифференциации населения. Взаимодействие между учреждениями происходило по линии министерства, к которому они относились, а также в случаях, когда это непосредственно входило в их служебные обязанности [51].

После земской реформы 1864 г. в Пензенской губернии начинают формироваться органы всесословного самоуправления. Основную часть мест в новых органах самоуправления в Пензенской губернии, как, впрочем, и в целом по России, занимали представители дворянства. Это было связано, во-первых, с наличием у них определенных сословных привилегий, а во-вторых, с более высоким уровнем сплоченности, организованности и образования данного сословия. Не менее значимым фактом явилось то, что дворянами замещалась также большая часть губернских административных должностей. Главным направлением работы земских органов самоуправления стало решение общехозяйственных местных вопросов.

В ходе реализации реформ государственного и муниципального управления XIX века в губернии также были сформированы органы городского общественного управления. Это, прежде всего, городская дума и городское избирательное собрание. Постепенно в законодательство, регулирующее развитие органов местного самоуправления и их деятельность, вносились все

более радикальные изменения, результатом чего стала жесткая система контроля со стороны органов государственной власти.

Следующим этапом развития местного самоуправления является советский период, который, несмотря на наличие представительных органов власти, работавших на местном уровне, является сложным и противоречивым для оценки его роли в эволюции института муниципального управления. Возрождение его начинается с 90-х XX веком, вслед за изменениями в общественно-политической жизни страны [51].

Первым этапом развития местного самоуправления в новое время стал период реформирования системы сложившихся представительных органов в соответствии с Указом Президента РФ от 9 января 1993 года «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации». Именно в Пензенской области, ранее, чем в других регионах, на основе этого документа были сформированы новые представительные органы власти [51].

Первые выборы в органы местного самоуправления состоялись в 1994 году и были основаны на использовании мажоритарной избирательной системы относительного большинства по одномандатным и многомандатным избирательным округам. Выборы депутатов комитетов самоуправления прошли на общих собраниях и сходах граждан [51].

В 1994 году в Пензе после перерыва в 77 лет прошли выборы депутатов в Пензенскую городскую Думу. В состав Пензенской городской Думы I созыва были избраны 21 депутат.

На следующем, втором этапе формирования системы местного самоуправления, после принятия Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», была создана правовая основа его развития в области. В этой связи были разработаны и приняты Устав области [18], законы «О местном самоуправлении Пензенской области» [11], «О выборах депутатов

представительных органов местного самоуправления в Пензенской области» [13], «О финансовых основах местного самоуправления в Пензенской области» [12] и др.

В результате к 1996 году в городе Пензе складывалась уже довольно стройная система местного самоуправления.

Следующие выборы проходили в декабре 1997 года в сложной финансовой ситуации, которая сформировалась в результате общих проблем на уровне государства.

В состав Пензенской городской Думы II-го созыва были избраны депутаты по 21-му избирательным округам, Главой города Пензы был избран А. С. Калашников [51].

Следующие выборы состоялись в 2001 году. На тот момент кандидаты в депутаты местного самоуправления могли быть выдвинуты избирателями в порядке самовыдвижения, а также избирательными объединениями и блоками. Одновременно с выдвижением кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления выдвигались кандидаты на должность главы администрации, главы местного самоуправления муниципальных образований в Пензенской области. В результате выборов во всех городах областного значения с большим преимуществом победили действующие главы местного самоуправления. Главой города Пенза был снова избран А. С. Калашников. В состав городской Думы III-го созыва были избраны 21 депутат. Эти выборы стали знаменательными и потому, что в процессе голосования впервые в полном объемы была использована ГИС «Выборы».

В период 2000–2001гг. во всех муниципальных образованиях прошли выборы органов местного самоуправления. В результате в регионе были сформированы исполнительные и представительные органы власти. Но обобщение результатов их работы свидетельствовало о том, что в силу неспособности основного количества муниципальных образований, они не

выполняли свои функции полноценно. Согласно Постановлению Законодательного Собрания Пензенской области от 17 сентября 2002 г. были сформированы муниципальные образования в границах сельских районов. В соответствии с этим 22 декабря 2002 г. и 23 марта 2003 г. были проведены выборы депутатов представительных органов местного самоуправления в 28 сельских районах Пензенской области. Законодательной базой при подготовке и проведении выборов послужили Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67 — ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Закон Пензенской области от 18 сентября 2002 г. «О выборах депутатов представительного органа местного самоуправления в Пензенской области» [51].

Согласно общему вектору развития реформы проходит совершенствование работы органов городского управления, в частности, Пензенской городской думы. Правовые основы и организационные механизмы местного самоуправления в регионе постоянно меняются. В частности, после принятия в России нового Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131 — ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» была проведена работа по приведению регионального законодательства в соответствие федеральной правовой базе. В частности, были внесены необходимые изменения в Устав Пензы, законодательные акты, регулирующие правовой статус депутата и членный состав городской Думы. В результате он был установлен в количестве не 21, а 35 депутатов [51].

26 декабря 2004 г. состоялись выборы в городскую Думу IV-го созыва. Для реализации в жизнь положения нового закона, регулирующего статус и полномочия органов местного самоуправления Думой этого созыва была проведена значительная работа, в результате которой также были внесены изменения в нормативно-правовые акты, определяющие статус городской Думы, депутатов, администраций муниципальных образований области, создания и функционирования общественных организаций и объединений. Так,

в 2006 году согласно инициативе Пензенской городской Думы И. А. Белозерцева был создан и в настоящее время успешно функционирует Молодежный совет при Пензенской городской Думе в составе 35 человек.

В связи с необходимостью совмещения дня голосования на выборах в большинстве представительных органов муниципальных образований Пензенской области выборы городской думы V созыва состоялись 1 марта 2009 года, согласно законодательным инициативам и решениям депутатов которой также были внесены многочисленные изменения, направленные на оптимизацию системы муниципального управления в регионе. В настоящее время функционирует городская Дума VI созыва.

Таким образом, анализ истории развития местного самоуправления в Пензенской области свидетельствует о том, что в целом этот путь повторяет основные этапы эволюции данного института на уровне общероссийских тенденций. Несмотря на это имеются и специфические черты, которые сформировали существующую систему местного самоуправления.

2.3. Основные направления и результаты реформирования местного самоуправления в Пензенской области

Исследование направлений и результатов проведенных реформ в области местного самоуправления в Пензенской области позволяет отметить, что в регионе в настоящее время сложилась четкая нормативно-правовая база, регулирующая вопросы местного самоуправления. Наряду с законодательством, непосредственно устанавливающим принципы организации местного самоуправления на территории области, скорректировано бюджетное, налоговое, жилищное, градостроительное, земельное законодательство, законодательные акты в сфере образования, здравоохранения и другие. На

сегодняшний день в Пензенской области работает 51 Закон Пензенской области, направленный на реализацию Федерального закона № 131-ФЗ.

Уставы всех муниципальных 325 образований Пензенской области утверждены и зарегистрированы. Все муниципальные образования включены в государственный реестр муниципальных образований. Во всех муниципальных образованиях сформированы и работают органы местного самоуправления. Границы всех муниципальных образований описаны и утверждены в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства. Сформирована и работает муниципальная собственность для решения вопросов местного значения. Все муниципальные образования формируют, утверждают и исполняют местные бюджеты.

В Пензенском регионе накоплен существенный опыт преобразования муниципальных образований. Одна из последних реализованных инициатив – преобразование сельских поселений области в виде объединения двух и более сельских поселений одного муниципального района в одно поселение этого муниципального района. Количество муниципальных образований Пензенской области сократилось с 430 до 325. В общем, местное самоуправление в Пензенской области организовано и работает в соответствии с действующим законодательством.

В числе основных направлений и достижений реформы местного самоуправления в области могут быть названы:

1. Создание Портала государственных и муниципальных услуг Пензенской области. Проект «Создание сети МФЦ в Пензенской области» действительно имеет колоссальное социальное значение. У нас каждый гражданин в течение года обращается в те или иные органы государственной власти за получением услуг. В целом примерно, по оценкам экспертов, таких хождений в год около 300 миллионов только в органы государственной власти и органы местного самоуправления. 27 июля 2010 года был принят

федеральный закон №210-ФЗ «Об организации представления государственных и муниципальных услуг».

Этот закон предполагает обязательность предоставления государственных и муниципальных услуг, как в электронном виде, так и на базе многофункциональных центров. Более того, законом принята норма, в соответствии с которой запрещено требовать от гражданина справки по сведениям, которые находятся в каких-либо органах государственной власти.

Созданная сеть многофункциональных центров Пензенской области позволяет обеспечить предоставление государственных и муниципальных услуг на качественно новом уровне в каждом муниципальном районе и городском округе нашего региона.

2. Проведение региональных съездов и форумов. В частности, в регионе ежегодно проводится гуманитарный форум «Поиск провинции», посвящаемый различным аспектам организации деятельности муниципалитетов. Гуманитарный форум «Поиск провинции» 2015 года был посвящен homosocialis, человеку общественному, который совершает действия, учитывая интересы других. Пятый гуманитарный форум «Поиск провинции» собрал спикеров и экспертов из самых разных отраслей, среди которых как теоретики, так и практики, а в центре внимания - формирование человеческого капитала.

3. В соответствии с Постановлением администрации города Пензы от 12.05.2015 №650 «Об утверждении Порядка предоставления грантов в виде субсидий на реализацию социально значимых проектов, направленных на развитие территориального общественного самоуправления в городе Пензе» и Постановлением администрации города Пензы от 15.05.2015 №673 «О проведении городского конкурса социально значимых проектов, направленных на развитие территориального общественного самоуправления в городе Пензе в 2015 году» в регионе проводится городской конкурс социально значимых проектов, направленных на развитие территориального общественного самоуправления.

Целями проведения конкурса являются развитие территориального общественного самоуправления, поддержка и стимулирование социальных инициатив граждан путем создания условий для реализации социально значимых проектов в интересах жителей города – таблица 1.

Таблица 1 - Список грантополучателей по итогам городского конкурса социально значимых проектов, направленных на развитие территориального общественного самоуправления, в 2015 году

№ п/п	Название организации	Номинация
Ленинский район		
1	Сельскохозяйственный потребительский обслуживающий кооператив "Терминал"	«Живем комфортно» - организация строительства сетей водоснабжения и (или) водоотведения
2	Товарищество собственников жилья "Электрон"	«Живем комфортно» - организация мест для стоянки автомобилей
3	Фонд по развитию территориального общественного самоуправления "Синергия"	«Живем комфортно» - организация усовершенствованного покрытия дорог и тротуаров на дворовых территориях многоквартирных домов и территориях ТОС
4	Товарищество собственников жилья "Фаэтон"	"Город - это люди"
Октябрьский район		
1	Товарищество собственников жилья "Дружный"	«Живем комфортно» - благоустройство и озеленение дворовых территорий многоквартирных домов и территорий ТОС
2	Территориальное общественное самоуправление "Золотая Заря"	«Живем комфортно» - организация строительства сетей водоснабжения и (или) водоотведения
3	Товарищество собственников жилья "Монолит"	«Живем комфортно» - организация усовершенствованного покрытия дорог и тротуаров на дворовых территориях многоквартирных домов и территориях ТОС
4	Товарищество собственников жилья "Проспект"	«Живем комфортно» - организация и обустройство детских и спортивных площадок
Железнодорожный район		
1	Общественная организация "Союз молодежи Пензенской области"	«Живем комфортно» - благоустройство и озеленение дворовых территорий многоквартирных домов и территорий ТОС
2	Товарищество собственников жилья "Измайловский"	«Живем комфортно» - организация и обустройство детских и спортивных площадок
3	Товарищество собственников жилья "Декор"	«Живем комфортно» - организация мест для стоянки автомобилей
4	Товарищество собственников жилья "Дубрава"	"Город - это люди"
Первомайский район		
1	Товарищество собственников жилья "Юпитер"	«Живем комфортно – ремонт фасадов и крыш многоквартирных домов»
2	Пензенский региональный общественный благотворительный Фонд поддержки социальных и гражданских инициатив "Ветеран"	«Живем комфортно – благоустройство и озеленение дворовых территорий многоквартирных домов и территорий ТОС»

Продолжение таблицы 1

3	Жилищно-строительный комплекс индивидуальных застройщиков (потребительский кооператив) "Родник"	«Дружно, весело, спортивно – организация и проведение культурно-массовых мероприятий по месту жительства»
4	Первомайская районная организация Пензенской организации общероссийской общественной организации "Всероссийского общества инвалидов"	«Город – это люди»
5	Жилищно-строительный кооператив "Междуречье"	«Живем комфортно – организация и обустройство детских спортивных площадок»
6	Местная общественная организация "Паритет"	«Дружно, весело, спортивно – организация и проведение массовых физкультурных и спортивных мероприятий по месту жительства»

4. Пенза является активным членом различных муниципальных ассоциаций и объединений городов: Ассоциация городов Поволжья (АГП), Союз российских городов (СРГ), Международная Ассамблея столиц и крупных городов (МАГ), Всероссийский совет местного самоуправления (ВСМС) и др.

В рамках планов работы данных объединений Пенза постоянно участвует в конференциях, семинарах, симпозиумах, «круглых столах», выставках, различного рода деловых встречах. Все это помогает при принятии управленческих решений максимально учитывать опыт соседей и других городов-участников и использовать их практические наработки. Данные связи способствуют активному сотрудничеству по обмену опытом работы, организации и проведения мероприятий, разработке совместных согласованных предложений по отстаиванию интересов местного самоуправления на федеральном уровне, торгово-экономическому, научно-техническому и культурному развитию.

Пенза и сама регулярно становится площадкой для встреч и обмена опытом между представителями городов со всех уголков России, так в 2013 году состоялось заседание правления Ассоциация городов Поволжья, администрацией города был организован I форум лучших муниципальных

практик под руководством Союза российских городов и Министерства регионального развития.

27 октября 1998 года в городе Самаре состоялось первое Общее собрание руководителей семи крупнейших городов Поволжья – Казани, Нижнего Новгорода, Пензы, Самары, Саратова, Ульяновска, Чебоксар, на котором был подписан договор об учреждении Ассоциации. Это мероприятие дало путевку в жизнь качественно новой структуре взаимодействия муниципальных образований – Ассоциации городов Поволжья (АГП). В феврале 2000 года к Ассоциации присоединилась Йошкар-Ола, 1 ноября 2002 года ее ряды пополнили Астрахань и Саранск, в 2005 году – город-герой Волгоград, в 2009 – Киров. В 2015 году в состав Ассоциации вошли: Ижевск, Пермь, Уфа, Тольятти, Арзамас, Балаково, Димитровград, Новокуйбышевск, Новочебоксарск, Сарапул, Стерлитамак и Сызрань. Таким образом, на сегодняшний день в состав АГП входят 24 города. В городах Ассоциации проживает более тринадцати миллионов человек.

В настоящее время – это одна из наиболее динамично развивающихся межрегиональных ассоциаций России. Все города являются ближайшими соседями, имеют много общего в структуре управления городским хозяйством и общие проблемы, что позволяет наиболее эффективно и оперативно использовать положительный и отрицательный опыт соседей.

Целью Ассоциации городов Поволжья является координация деятельности городов Поволжья - членов АГП для более эффективного осуществления их прав и интересов.

Основными направлениями деятельности Ассоциации являются:

– развитие всестороннего сотрудничества между городами в торговой, научно-технической, гуманитарно-культурной и социальной сферах;

– подготовка и реализация совместных проектов для решения проблем городов Поволжья;

– содействие развитию и укреплению местного самоуправления в Российской Федерации;

– объединение усилий органов местного самоуправления в формировании хозяйственной, социальной и культурной интеграции городов Поволжья;

– координация деятельности органов местного самоуправления по повышению эффективности нормотворческой деятельности;

– совершенствование форм взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

В настоящее время особую важность приобретают вопросы своевременного обмена информацией и методиками работы по решению наиболее проблемных вопросов городского хозяйства. АГП отводит этому вопросу достаточно много внимания. Так, в рамках Ассоциации организован регулярный выпуск информационных бюллетеней с обзором опыта работы администраций городов – членов АГП в различных сферах деятельности и обмен информацией по различным вопросам.

За последнее время состоялся обмен информацией: по ставкам и тарифам на жилищно-коммунальные услуги и платежи населения; по основным параметрам бюджетов городов; о тарифах на утилизацию (захоронение) твердых бытовых отходов на полигонах; по организации работы по сносу незаконно установленных временных построек (гаражей, сараев, торговых павильонов и других построек); об организации работы по обращению с бродячими, одичавшими и дикими животными; по исполнению в муниципальных образованиях требований Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»; по исполнению в муниципальных образованиях требований Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» и др.

Все это помогает при принятии управленческих решений максимально учитывать опыт соседей и их практические наработки.

Ассоциация городов Поволжья активно сотрудничает с федеральными органами государственной власти Российской Федерации, в том числе: Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, Комитетом Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, а также с аппаратом Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе.

Ассоциация участвует в подготовке и проведении парламентских слушаний, круглых столов и заседаний комитетов, экспертизе проектов законов и нормативных актов, подготовке докладов и предложений для руководителей государства.

Таким образом, как вектор развития муниципального самоуправления в Пензенской области, так и результаты реформы свидетельствуют о сформированности названной системы в регионе и соответствующей нормативно-правовой базы.

3. Перспективы развития и реформирования института местного самоуправления

По итогам реализации реформы местного самоуправления в Российской Федерации необходимо отметить следующее.

1. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» решение значительной части вопросов местного значения, связанных с необходимостью организации хозяйственной деятельности (в первую очередь, в сфере коммунальных услуг), возлагается на создаваемые муниципальные образования на уровне городских и сельских поселений. Городские и особенно сельские поселения, как правило, не обладают достаточными ресурсами для решения этих вопросов. В условиях действия переходных положений для большинства субъектов Российской Федерации необходимо принять меры для создания условий для самостоятельного решения этими муниципальными образованиями вопросов местного значения, которые в значительной степени могут быть связаны с использованием гражданско-правовых механизмов, в том числе межмуниципальных хозяйственных обществ.

2. В целях обеспечения непрерывности предоставления муниципальных (в частности, коммунальных) услуг необходимо создание соответствующих правовых, материальных и организационных условий для надлежащего решения вопросов местного значения и организационных условий для надлежащего решения вопросов местного значения на поселенческом уровне. Муниципальным образованиям должны быть в обязательном порядке безвозмездно переданы (в порядке перераспределения) объекты государственной собственности, муниципальной собственности, обеспечивающие решение вопросов местного значения. Субъектам РФ следует

принять меры к обеспечению процесса передачи и оформления собственности, а также осуществлять законодательную и методическую поддержку организации решения вопросов местного значения.

3. Прогнозы социально-экономического развития субъекта РФ строятся с учетом развития органов местного самоуправления. Территориальное планирование поселений разрабатывается на основе социально-экономического развития территории. В связи с этим необходимо наделять органы законодательной (представительной) власти субъектов РФ нравом утверждать документы перспективного (10—15 лет) планирования поселений, что исключит волюнтаризм в градостроительной деятельности в муниципальных образованиях при переизбрании органов местного самоуправления.

4. Реализация муниципальными образованиями норм Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» требует постоянного изучения и анализа. Эта работа осуществляется, но подчас она носит фрагментарный характер. При таком подходе проблемы местного самоуправления трудно решить.

5. Полагаем, что необходимо решить вопрос о закреплении за местными бюджетами в Бюджетном кодексе Российской Федерации отчислений от налоговых доходов, на развитие налогооблагаемой базы которых могут влиять органы местного самоуправления:

- от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения;

- от налога на прибыль организаций;

- от налога на доходы физических лиц (помимо, предусмотренных в настоящее время).

В настоящее время доходы от налога на доходы физических лиц зачисляются по месту основной работы граждан, а не по месту их жительства. В связи с этим отчисления от этого налога поступают в основном в бюджеты крупных промышленно-развитых городов, в которых работает значительная

часть жителей сельских поселений и малых городов, примыкающих к большим городам в радиусе до 100 км, а не в бюджеты этих сельских поселений и малых городов. Вместе с тем предоставление жителям малых городов и поселков необходимых медицинских, социальных, образовательных и иных жизненно важных публичных услуг осуществляется именно по месту их жительства.

Таким образом, в настоящее время порядок зачисления поступлений от налога на доходы физических лиц значительно сокращает доходную базу бюджетов сельских и городских поселений, что не обеспечивает их социально-экономическое развитие. В связи с этим считаем необходимым изменить порядок зачисления налога на доходы физических лиц в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, то есть зачислять его не по месту работы, а по месту жительства граждан, как это и сделано в большинстве европейских стран.

Необходимо также расширить налоговые полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования налогообложения субъектов малого и среднего предпринимательства. Так, например, следует рассмотреть вопрос о предоставлении органам местного самоуправления права регулировать некоторые элементы упрощенной системы налогообложения (в частности, налоговую ставку, налоговые льготы в пределах, предусмотренных Налоговым кодексом).

6. Следует рассмотреть вопрос законодательного определения порядка формирования и утверждения органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления перечня платных услуг, которые соответствующие автономные и бюджетные учреждения вправе оказывать в пределах установленного государственного (муниципального) задания, а также обязанности органов всех уровней публичной власти утверждать нормативным правовым актом закрытый перечень платных услуг, которые могут (должны) будут включаться в государственное (муниципальное) задание.

Учитывая, что параллельно реформе бюджетных учреждений

разворачивается реформа сферы здравоохранения, связанная с изменением порядка финансирования лечебных учреждений и перераспределением полномочий между региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления в этой сфере, важно уделить внимание обеспечению доступности медицинской помощи гражданам вне зависимости от места их жительства. Повышенного внимания требует реализация на селе реформ бюджетных учреждений и здравоохранения. Есть реальный риск утратить сеть фельдшерско-акушерских пунктов на селе. А задача стоит обратная – эту сеть расширить и укрепить организационно и материально, развить ФАПы до врачебных амбулаторий.

Федеральный закон чрезвычайно подробно регулирует отдельные положения, что не всегда правильно, т.к. это приводит:

- во-первых, к признанию утратившими силу региональных законом о местном самоуправлении, которые должны учитывать региональную специфику, сложившиеся обычаи и традиции;

- во-вторых, к тому, что сложившаяся практика не позволяет субъектам Федерации по многим вопросам осуществлять собственное правовое регулирование.

Поэтому субъекты РФ могут использовать только один вариант обращаться с законодательными инициативами на уровень Федерации и продвигать такие инициативы вплоть до их принятия. Федеральный закон имеет юридические неточности и пробелы в организации структуры органов местного самоуправления и территориальной организации, осуществлении финансово-хозяйственной деятельности.

Возникают неясности по порядку разграничения вопросов местного значения между районным и поселенческим уровнями, за креплением собственности.

7. В условиях реформирования системы местного самоуправления в Российской Федерации, реформирования системы жилищно-коммунального

хозяйства от руководителей муниципальных образований потребуются новые знания и навыки. В этой связи возникает острая необходимость в подготовке и переподготовке муниципальных служащих. Необходимо ускорить создание профессиональной муниципальной службы на принципах продвижения по заслугам, открытого конкурса, равного доступа и нейтральности, что должно найти отражение в Федеральном законе о муниципальной службе в Российской Федерации.

8. Необходимо также привести в соответствие положения Федерального закона № 131-ФЗ и Градостроительного кодекса РФ в части возможности отражения в генеральном плане городского поселения территорий, предназначенных для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, не входящих на момент составления генерального плана в границы соответствующего городского поселения.

Итак, законодательство субъектов РФ нуждается в серьезном совершенствовании, основными направлениями которого следует назвать:

- обеспечение соответствия законодательства субъектов Российской Федерации Конституции РФ и федеральному законодательству;

- разработку собственных норм, а не воспроизведение норм федерального законодательства;

- конкретное отражение в законодательстве региональных особенностей и местных проблем;

- наполнение реальным содержанием демократических принципов местного самоуправления [12].

9. Решение финансовых проблем.

Сегодня любой представитель местного самоуправления любого уровня и с любым потенциалом территории своей главной проблемой назовет нехватку средств. Подчеркнем, что это совершенно не зависит от уровня зажиточности муниципалитета и совсем не является следствием «жадности» муниципалов. Причина кроется в Бюджетном кодексе и в межбюджетной распределительной

системе, которую нередко называют кудринской по имени ее архитектора экс-министра финансов Алексея Кудрина.

Суть схемы — вертикальное движение госфинансов: территории собирают налоги и основную их часть отправляют на региональный и федеральный уровни, затем происходит перераспределение средств, и они возвращаются обратно в определенных государством пропорциях. Логика такого движения денег в том, чтобы за счет богатых регионов дотировать бедные. Причем та же схема работает и на местном уровне, внутри отдельно взятой области или района.

В результате такой бюджетной централизации органы МСУ лишены какой-либо самостоятельности в формировании бюджетов и исполнении своих полномочий. Государство оставляет им налоговые крохи и вынуждает гадать, какие средства под какие задачи система выделит на этот раз, а какие полномочия останутся недофинансированными. Еще один актуальный нюанс: муниципалы повсеместно жалуются, что деньги сверху поступают с опозданием на полгода, а то и больше.

Местные бюджеты в основном пополняются тремя налогами — на землю, имущество и доходы физических лиц. Если посмотреть на структуру поступлений, то основную часть местных бюджетов формируют отчисления от налога на доходы физических лиц, при этом органы МСУ не могут оказывать на его администрирование никакого влияния. Причем регулярно идет сокращение нормативов отчислений с НДФЛ в местные бюджеты в пользу региона. Так, в 2013 году он был снижен с 10 до 5% для поселений, с 20 до 15% для муниципальных районов и городских округов.

Поступления от земельного налога в среднем составляют лишь 4% всех собственных доходов местных бюджетов, вклад налога на имущество физических лиц и того ниже — 0,5%.

Неудивительно, что консолидированный объем доходов местных бюджетов в процентах к ВВП страны постоянно сокращается. Если в 1997 году

он составлял 10,9%, то в 2014-м — лишь 5,1% к ВВП. Муниципалитеты беднеют, причем неравномерно.

Рассмотрим показатели собственных доходов разных уровней муниципальных образований в 2014 году. В бюджеты городских округов поступило 1134,5 млрд. рублей (50,6% общей суммы доходов единиц МСУ), в бюджеты муниципальных районов — 795 млрд. (35,4%), а в бюджеты поселений — 315,3 млрд. рублей (14%).

Получается, что наибольшая доля собственных доходов концентрируется в настоящее время в бюджетах крупных экономически развитых муниципальных образований, которых всего несколько сотен по России. А самая многочисленная категория — городские и сельские поселения — консолидирует весьма скудные средства. И это притом, что в большинстве бюджетов поселений основная доля расходов — это оплата коммунальных услуг бюджетных учреждений и выплата заработной платы их работникам.

В рамках межбюджетной распределительной системы регионы пытаются по-своему бороться с этим процессом: в том же 2012 году из 2244,8 млрд. рублей общих доходов МСУ 1045 млрд. рублей (46,5%) были перераспределены в рамках межбюджетных трансфертов. То есть зажиточные территории лишились половины средств развития ради поддержки отстающих районов. Помимо исчезновения стимулов роста для отдельных образований это приводит к равномерно низкому уровню жизни и убивает локальные региональные точки развития. Типична ситуация, когда относительно благополучный город вынужден кормить вымирающие деревни и села, входящие в единое с ним городское поселение, а для собственного роста средств не имеет.

При этом в ситуации масштабных перераспределений все единицы МСУ напрямую зависят от финансовых возможностей и налоговых поступлений субъектов, а также от своей лояльности региональным элитам и профессионализма экономистов, занимающихся дележкой средств. А это

исключает самостоятельность МСУ, то есть сам принцип его функционирования.

Для решения своих проблем муниципалы просят не абстрактных дополнительных средств, а денег, собранных на своей территории, радикального увеличения нормативов отчисления с местных налогов. Это решение, в свою очередь, создаст стимулы для более эффективной и целенаправленной работы глав поселений и районов.

Еще одно искусственное ограничение, которое заложил ФЗ-131, касается сотрудничества муниципальных образований. Межбюджетная распределительная система подразумевает движение денег исключительно по вертикали: вверх—вниз. Тем самым была уничтожена изначально подразумевавшаяся идея межмуниципального горизонтального сотрудничества, когда, к примеру, два поселения или района могли бы объединить свои средства, для того чтобы построить одну дорогу или создать локальный рынок сбыта своей продукции. Но такие возможности ограничены: ни ресурсы, ни деньги, ни собственность, ни кадры передавать из одного поселения в другое нельзя. Эти координирующие функции вроде бы призван осуществлять район, но у него свои задачи, не всегда совпадающие с интересом поселений. И этого опять-таки не позволяет делать межбюджетная распределительная система. Многие эксперты настаивают: если не только передать на уровень поселения дополнительные полномочия и финансы, но и разрешить им кооперироваться в осуществлении проектов на своей территории, это станет важным шагом к взращиванию нового экономического и кадрового потенциала МСУ.

Проведенное исследование системы нормативно-правового и организационного регулирования местного самоуправления в Пензенской области свидетельствует о ее сформированности и достаточности.

Однако за период действия Федерального закона № 131-ФЗ и других законов и подзаконных актов, направленных на организацию местного самоуправления в Российской Федерации, выявлены проблемы, сдерживающие

совершенствование местного самоуправления и, таким образом, развитие муниципальных образований. Остановлюсь на некоторых из них, характерных для муниципальных образований большинства субъектов Российской Федерации.

1. Финансовая обеспеченность муниципальных образований. Несовершенство в разграничении полномочий между уровнями публичной власти. Для большинства муниципальных образований Пензенской области характерно, что даже при зачислении собранных на их территориях налоговых и неналоговых доходов в местные бюджеты в полном объеме, этих средств будет недостаточно для выполнения закрепленных за муниципальными образованиями полномочий. За период действия Федерального закона № 131-ФЗ перечни вопросов местного значения были значительно расширены, финансовая же основа практически не претерпела сколько-нибудь существенных изменений. В первую очередь эта проблема касается поселений. Тем временем именно они являются начальным уровнем системы местного самоуправления, максимально приближены к населению и в первую очередь отвечают за решение вопросов жизнеобеспечения людей. Пытаясь решить проблему несоответствия полномочий и их финансовой обеспеченности, поселения вынуждены передавать полномочия муниципальным районам на основе соглашений.

В настоящее время муниципальным районам области от входящих в их состав поселений переданы, например, такие полномочия как контроль и кассовое исполнение бюджета, обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения, организация библиотечного обслуживания населения, выдача разрешений на строительство. Вместе с тем, на федеральном уровне норм или рекомендаций, регламентирующих порядок передачи полномочий от муниципальных образований одного уровня муниципальным образованиям другого уровня, не имеется. В Пензенской области передача полномочий осуществляется двумя

способами – с непосредственным участием представительного органа, утверждающего заключенное между администрациями муниципальных образований соглашение о передаче части полномочий по решению вопросов местного значения, или без участия представительного органа, когда передача части полномочий по решению вопросов местного значения оформляется только соглашением, заключенным между администрациями муниципальных образований. И еще один момент на который необходимо обратить внимание и от решения которого во многом будет зависеть сбалансированность, как регионального бюджета, так и местных бюджетов, это снижение Пензенской области дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности с 6,8 млрд. руб. в 2013 году до 5,8 млрд. руб. в 2014 году, 6,1 млрд. руб. – в 2015 году и в 3 раза – в 2016 году (до 2,3 млрд. руб.).

Основной причиной данного снижения считаем завышение по Пензенской области налогового потенциала. В связи с чем предлагаем: - рассмотреть возможность компенсации потерь бюджетов регионов в связи с изменением методики определения налогового потенциала по налогу на прибыль организаций; - рассмотреть вопрос о внесении изменений в методику расчета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в части определения налогового потенциала по всем налогам, а не только по налогу на прибыль, в зависимости от начислений налогов (или налоговой базы) по данным налоговых органов вместо статистических данных. Также мы предлагаем рассмотреть и иные варианты решения проблемы.

2. Кадровая обеспеченность муниципальной службы. В Пензенской области с начала реализации реформы местного самоуправления уделялось значительное внимание развитию муниципальной службы. До сих пор органам местного самоуправления муниципальных образований региона оказывается существенная методическая и правовая поддержка в рамках заключенных с Правительством области Соглашений. В том числе посредством разработки образцов муниципальных нормативных правовых актов, проведения правовых

экспертиз муниципальных нормативных правовых актов, разработки методических рекомендаций по применению норм действующего законодательства на практике, проведения семинаров, конференций для повышения квалификации и профессионального уровня муниципальных служащих. Также в регионе работает долгосрочная целевая программа «Государственная поддержка развития местного самоуправления и муниципальной службы в Пензенской области», предусматривающая комплекс мероприятий, направленных на развитие муниципальной службы. Аналогичные программы по развитию муниципальной службы утверждены на территории муниципальных образований Пензенской области. В настоящее время во всех муниципальных образованиях Пензенской области завершается работа по формированию кадровых резервов на должности муниципальной службы и муниципальных резервов управленческих кадров.

Сложность представляет собой формирование кадровых резервов муниципальной службы и резервов управленческих кадров поселений, поскольку в сельской местности, как правило, нет кадров, удовлетворяющих необходимым требованиям по замещению должностей муниципальной службы. Более того, в большинстве сельских поселений отсутствуют лица с высшим образованием, которые могут претендовать на должность главы местной администрации, назначаемого по контракту, а также на иные нижестоящие должности муниципальной службы в органах местного самоуправления, требующие наличия высшего образования. Разрешение проблемы возможно только на федеральном уровне посредством внесения в Федеральный закон от 02.03.3007 № 25-ФЗ норм, предоставляющих субъектам Российской Федерации право устанавливать различные квалификационные требования к муниципальным служащим в зависимости от вида муниципального образования, численности населения, проживающего в нем. Также мы предлагаем рассмотреть и иные варианты решения проблемы.

3. Несовершенство системы муниципального контроля. В настоящее время законодательством РФ предусмотрено 14 видов муниципального контроля (земельный контроль, контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения, сохранностью муниципального жилищного фонда, в области розничной продажи алкогольной продукции, торговой деятельности, в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения и другие). Однако фактически муниципальные образования реализуют один, максимум два-три полномочия. Проводимый же муниципальный контроль не дает эффективных результатов. Законодательством РФ четко не определен комплекс полномочий органов местного самоуправления в части применения мер по результатам проверок. Указанные в Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ меры по недопущению причинения вреда или прекращению его причинения, вплоть до временного запрета деятельности, неприменимы на муниципальном уровне, так как они не предусмотрены для органов местного самоуправления КоАП РФ и иными федеральными законами. Более того, на муниципальном уровне практически отсутствуют полномочия по привлечению нарушителей к ответственности, что существенно снижает результативность контроля. У муниципальных инспекторов отсутствует право составлять административные протоколы. Они могут по результатам проверки только составить акт, который затем направить в орган, уполномоченный осуществлять производство по делам об административных правонарушениях.

Таким образом, полномочия органов местного самоуправления в рамках муниципального контроля в определенных федеральным законодательством сферах не содержат пресекательной функции, что выражается в отсутствии возможности административного воздействия на виновников выявленных нарушений. В целях повышения эффективности и достижения целей муниципального контроля необходимо внесение изменений в КоАП РФ в части предоставления органам местного самоуправления, осуществляющим

муниципальный контроль, права возбуждать административное производство в соответствующих сферах. Также муниципальные образования Пензенской области предлагают сохранить за муниципальными образованиями только те виды контроля, которые непосредственно вытекают из права собственности муниципального образования (земельный, финансовый, в сфере размещения заказов, за сохранностью автомобильных дорог) остальные виды контроля передать органам государственной власти. Имеются и иные варианты решения проблемы.

4. Несовершенство системы контрольной (надзорной) деятельности в отношении органов местного самоуправления муниципальных образований. В Пензенской области всеми заинтересованными лицами (исполнительными органами государственной власти Пензенской области, контрольными (надзорными) органами по Пензенской области, органами местного самоуправления муниципальных образований Пензенской области) проводится целенаправленная работа по сокращению количества проверок в отношении органов местного самоуправления муниципальных образований. Эта работа проводится в рамках созданной межведомственной комиссии при Губернаторе Пензенской области по анализу эффективности контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления.

С 2013 года контрольные (надзорные) органы Пензенской области проводят большую профилактическую работу с органами местного самоуправления муниципальных образований региона. На официальных сайтах всех контрольных (надзорных) органов региона в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» размещены планы проверок на текущий год. Размещается информация о результатах контрольных мероприятий. Также контрольными (надзорными) органами разработаны и направлены рекомендации руководителям органов местного самоуправления муниципальных образований области по предупреждению и устранению наиболее типичных нарушений законодательства. Проведены обучающие

семинары с муниципальными служащими, встречи, сходы с населением. Всеми контрольными (надзорными) органами по Пензенской области при проведении контрольных мероприятий исключены случаи требования о представлении на бумажном носителе муниципальных нормативных правовых актов, материалов, размещенных на официальных сайтах органов местного самоуправления.

В результате муниципальными образованиями Пензенской области отмечается уменьшение количества контрольных мероприятий в отношении органов местного самоуправления. Необходимо сохранить положительный вектор и продолжать работу в начатом направлении. Один из вариантов – ориентация федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные (надзорные) функции на проведение мониторинга результатов проверок в отношении органов местного самоуправления и направление его в органы исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации для анализа причин возникновения выявленных нарушений и выработки комплекса мер по их устранению.

Правительством области принято решение рассмотреть вопрос о выборе более эффективной модели организации местного самоуправления в Пензенской области, поскольку действующая система не оправдала своего предназначения вследствие неспособности большинства из 403 муниципальных образований самостоятельно решать вопросы местного значения, отнесенные законом к их компетенции. Более целесообразной признана организация муниципальных образований в границах территории районов области, в связи с чем органам местного самоуправления районов необходимо рассмотреть вопрос объединения в единые муниципальные образования в границах территории соответствующих районов. Для обеспечения юридической, организационной и методической помощи органам местного самоуправления Правительством Пензенской области образована рабочая группа.

Заключение

Проведенное в процессе подготовки магистерской диссертации исследование современных тенденций развития местного самоуправления позволяет сделать следующие выводы:

1. В соответствии с современным российским законодательством местное самоуправление выступает в качестве одного из основополагающих принципов конституционного строя России. Этот принцип закреплен в первых строках Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который действует на территории всего государства, являясь символом приближения власти к народу. В федеративном государстве, кроме дифференциации управления исходят из ветвей власти, выделяются также ее федеральный (центральный), региональный (по субъектам) и местный уровни власти. Необходимость функционирования местного уровня управления определяется в соответствии с тем, что ни федеральные, ни региональные органы власти не в состоянии качественно, эффективно и своевременно решить те проблемы, которые неизбежно возникают на муниципальном уровне. Целями местного самоуправления можно считать развитие народовластия, привлечение населения к участию в управлении муниципальным образованием и решению вопросов обеспечения его жизнедеятельности, а так же повышение уровня жизни населения.

2. Нормативно-правовую основу функционирования института местного самоуправления в РФ составляют: Европейская хартия о местном самоуправлении, Конституция РФ, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, иные федеральные законы, подзаконные акты. принятые на уровне федерации, регионов и муниципалитетов. Сформированная на сегодняшний день федеральная нормативно-правовая база регулирования местного самоуправления выступает в качестве правового и организационного

фундамента, посредством которого функционирует система местного самоуправления и строятся региональный и муниципальный уровень законодательного определения принципов его деятельности.

3. Эволюционное и поступательное движение развития системы местного самоуправления является естественным, поскольку система подстраивается под особенности и тенденции времени. Концептуальные основы реформы местного самоуправления в России были определены в правительственной Концепции разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по общим вопросам организации органов государственной власти и местного самоуправления 2002 г. Результаты реализации реформы местного самоуправления позволяют говорить о том, что к настоящему времени в РФ сформированы четкие нормативно-правовые и организационные механизмы его функционирования.

4. Анализ истории развития местного самоуправления в Пензенской области свидетельствует о том, что в целом этот путь повторяет основные этапы эволюции данного института на уровне общероссийских тенденций. Несмотря на это имеются и специфические черты, которые сформировали существующую систему местного самоуправления. Исследование направлений и результатов проведенных реформ в области местного самоуправления в Пензенской области позволяет отметить, что в регионе в настоящее время сложилась четкая нормативно-правовая база, регулирующая вопросы местного самоуправления. Наряду с законодательством, непосредственно устанавливающим принципы организации местного самоуправления на территории области, скорректировано бюджетное, налоговое, жилищное, градостроительное, земельное законодательство, законодательные акты в сфере образования, здравоохранения и другие. На сегодняшний день в Пензенской области работает 51 Закон Пензенской области, направленный на реализацию Федерального закона № 131-ФЗ.

В Пензенском регионе накоплен существенный опыт преобразования муниципальных образований. Одна из последних реализованных инициатив – преобразование сельских поселений области в виде объединения двух и более сельских поселений одного муниципального района в одно поселение этого муниципального района. Количество муниципальных образований Пензенской области сократилось с 430 до 325. В общем, местное самоуправление в Пензенской области организовано и работает в соответствии с действующим законодательством.

Таким образом, как вектор развития муниципального самоуправления в Пензенской области, так и результаты реформы свидетельствуют о сформированности названной системы в регионе и соответствующей нормативно-правовой базы.

5. С учетом проведенного анализа развития и реформирования местного самоуправления в содержании работы выделены перспективные направления его развития, в том числе:

– формирование гражданско-правовых механизмов для организации взаимодействия на уровне муниципалитетов;

– обеспечение непрерывности предоставления муниципальных (в частности, коммунальных) услуг;

– наделение органов законодательной (представительной) власти субъектов РФ нравом утверждать документы перспективного (10—15 лет) планирования поселений, что исключит волюнтаризм в градостроительной деятельности в муниципальных образованиях при переизбрании органов местного самоуправления;

– закрепление за местными бюджетами в Бюджетном кодексе Российской Федерации отчислений от налоговых доходов, на развитие налогооблагаемой базы которых могут влиять органы местного самоуправления: от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения; от налога на прибыль организаций; от налога на доходы физических лиц (помимо,

предусмотренных в настоящее время);

– рассмотрение вопросов законодательного определения порядка формирования и утверждения органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления перечня платных услуг, которые соответствующие автономные и бюджетные учреждения вправе оказывать в пределах установленного государственного (муниципального) задания, а также обязанности органов всех уровней публичной власти утверждать нормативным правовым актом закрытый перечень платных услуг, которые могут (должны) будут включаться в государственное (муниципальное) задание;

– приведение в соответствие положения Федерального закона № 131-ФЗ и Градостроительного кодекса РФ в части возможности отражения в генеральном плане городского поселения территорий, предназначенных для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, не входящих на момент составления генерального плана в границы соответствующего городского поселения.

Итак, законодательство субъектов РФ нуждается в серьезном совершенствовании, основными направлениями которого следует назвать:

- обеспечение соответствия законодательства субъектов Российской Федерации Конституции РФ и федеральному законодательству;

- разработку собственных норм, а не воспроизведение норм федерального законодательства;

- конкретное отражение в законодательстве региональных особенностей и местных проблем;

- наполнение реальным содержанием демократических принципов местного самоуправления.

7. Проведенное исследование системы нормативно-правового и организационного регулирования местного самоуправления в Пензенской области свидетельствует о ее сформированности и достаточности.

Однако за период действия Федерального закона № 131-ФЗ и других законов и подзаконных актов, направленных на организацию местного самоуправления в Российской Федерации, выявлены проблемы, сдерживающие совершенствование местного самоуправления и, таким образом, развитие муниципальных образований. Прежде всего, это вопросы финансовой обеспеченности муниципальных образований. В настоящее время муниципальным районам области от входящих в их состав поселений переданы, например, такие полномочия как контроль и кассовое исполнение бюджета, обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения, организация библиотечного обслуживания населения, выдача разрешений на строительство. Вместе с тем, на федеральном уровне норм или рекомендаций, регламентирующих порядок передачи полномочий от муниципальных образований одного уровня муниципальным образованиям другого уровня, не имеется. В Пензенской области передача полномочий осуществляется двумя способами – с непосредственным участием представительного органа, утверждающего заключенное между администрациями муниципальных образований соглашение о передаче части полномочий по решению вопросов местного значения, или без участия представительного органа, когда передача части полномочий по решению вопросов местного значения оформляется только соглашением, заключенным между администрациями муниципальных образований. И еще один момент на который необходимо обратить внимание и от решения которого во многом будет зависеть сбалансированность, как регионального бюджета, так и местных бюджетов, это снижение Пензенской области дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности с 6,8 млрд. руб. в 2013 году до 5,8 млрд. руб. в 2014 году, 6,1 млрд. руб. – в 2015 году и в 3 раза – в 2016 году (до 2,3 млрд. руб.).

Основной причиной данного снижения считаем завышение по Пензенской области налогового потенциала. В связи с чем предлагаем: - рассмотреть возможность компенсации потерь бюджетов регионов в связи с

изменением методики определения налогового потенциала по налогу на прибыль организаций; - рассмотреть вопрос о внесении изменений в методику расчета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в части определения налогового потенциала по всем налогам, а не только по налогу на прибыль, в зависимости от начислений налогов (или налоговой базы) по данным налоговых органов вместо статистических данных. Также мы предлагаем рассмотреть и иные варианты решения проблемы.

Вторым направлением является совершенствование вопросов муниципальной службы. В Пензенской области с начала реализации реформы местного самоуправления уделялось значительное внимание развитию муниципальной службы. До сих пор органам местного самоуправления муниципальных образований региона оказывается существенная методическая и правовая поддержка в рамках заключенных с Правительством области Соглашений. Сложность представляет собой формирование кадровых резервов муниципальной службы и резервов управленческих кадров поселений, поскольку в сельской местности, как правило, нет кадров, удовлетворяющих необходимым требованиям по замещению должностей муниципальной службы. Более того, в большинстве сельских поселений отсутствуют лица с высшим образованием, которые могут претендовать на должность главы местной администрации, назначаемого по контракту, а также на иные нижестоящие должности муниципальной службы в органах местного самоуправления, требующие наличия высшего образования. Разрешение проблемы возможно только на федеральном уровне посредством внесения в Федеральный закон от 02.03.3007 № 25-ФЗ норм, предоставляющих субъектам Российской Федерации право устанавливать различные квалификационные требования к муниципальным служащим в зависимости от вида муниципального образования, численности населения, проживающего в нем. Также мы предлагаем рассмотреть и иные варианты решения проблемы.

Одной из проблем также выступает несовершенство системы контрольной (надзорной) деятельности в отношении органов местного самоуправления муниципальных образований. В Пензенской области всеми заинтересованными лицами (исполнительными органами государственной власти Пензенской области, контрольными (надзорными) органами по Пензенской области, органами местного самоуправления муниципальных образований Пензенской области) проводится целенаправленная работа по сокращению количества проверок в отношении органов местного самоуправления муниципальных образований. Эта работа проводится в рамках созданной межведомственной комиссии при Губернаторе Пензенской области по анализу эффективности контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления.

В результате муниципальными образованиями Пензенской области отмечается уменьшение количества контрольных мероприятий в отношении органов местного самоуправления. Необходимо сохранить положительный вектор и продолжать работу в начатом направлении. Один из вариантов – ориентация федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные (надзорные) функции на проведение мониторинга результатов проверок в отношении органов местного самоуправления и направление его в органы исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации для анализа причин возникновения выявленных нарушений и выработки комплекса мер по их устранению.

Разработанные направления совершенствования функционирования системы местного самоуправления позволят сохранить положительный вектор развития муниципального самоуправления в регионе.

Список использованных источников

1. Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985г. // [Электронный ресурс] Дата обновления: 15.12.2014. Доступ из системы ГАРАНТ

2. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. // [Электронный ресурс] Дата обновления: 15.12.2014. Доступ из системы ГАРАНТ

3. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 N 145-ФЗ. // [Электронный ресурс] Дата обновления: 15.12.2014. Доступ из системы ГАРАНТ

4. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // [Электронный ресурс] Дата обновления: 15.12.2014. Доступ из системы ГАРАНТ

5. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. N 95-ФЗ. // [Электронный ресурс] Дата обновления: 15.12.2014. Доступ из системы ГАРАНТ

6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ. Утратил силу// [Электронный ресурс] Дата обновления: 15.12.2014. Доступ из системы ГАРАНТ

7. О приватизации государственного и муниципального имущества: Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. N 178-ФЗ // [Электронный ресурс] Дата обновления: 15.12.2014. Доступ из системы ГАРАНТ

8. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ

9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 №131-ФЗ // [Электронный ресурс] Дата обновления: 15.12.2014. Доступ из системы ГАРАНТ

10. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента Российской Федерации №601

11. О местном самоуправлении Пензенской области: Закон Пензенской области от 13 сентября 1996 года № 4-ЗПО. Утратил силу

12. О финансовых основах местного самоуправления в Пензенской области: Закон Пензенской области от 6 марта 1998 года № 66-ЗПО

13. О выборах депутатов представительного органа местного самоуправления в Пензенской области: Закон Пензенской области от 18 сентября 2002 года № 386-ЗПО

14. О реформе местного самоуправления в Пензенской области: Постановление Правительства Пензенской области от 24 июля 2002 г. N 308-пП

15. О проведении конкурса достижений в области муниципального управления в Пензенской области: Постановление Правительства Пензенской области от 02 декабря 2009 года № 928-ПП.

16. Об утверждении Порядка предоставления грантов в виде субсидий на реализацию социально значимых проектов, направленных на развитие территориального общественного самоуправления в городе Пензе: Постановление администрации города Пензы от 12.05.2015 №650

17. О проведении городского конкурса социально значимых проектов, направленных на развитие территориального общественного самоуправления в городе Пензе в 2015 году: Постановление администрации города Пензы от 15.05.2015 №673

18. Устав Пензенской области от 10 сентября 1996 г. (с изменениями и дополнениями)

19. Абрамова Н.Р. Проблемы организации местного самоуправления в РФ. – М.: Норма, 2012. – 334с.

20. Авакьян С.А. Конституционное право Российской Федерации. – М.: Норма, 2014. – 682с.

21. Алехин А. П., Козлов Ю. М. Конституционное право: Учебник. Ч. I,

II. М.: Теис, 2013. – 462с.

22. Андреев А. Ф. Муниципальное право Российской Федерации. – М.: Норма, 2012. – 432с.

23. Антонова И.Б. Практика реализации Федерального закона №131-ФЗ.//Российская газета. – 2014. - №123.

24. Андрюшина Е.В. Местное самоуправление в современной России: драматизм становления // Власть. - 2012. - № 1.

25. Баглай М. Конституционное право России: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2012. – 862с.

26. Баглай М. В. Малая энциклопедия государственного права. — М.: Юристъ, 2013. – 402с.

27. Василенков П. Т. Конституционное право. – М.: Гардарики, 2013. – 482с.

28. Васильев Н.В. Современные модели местного самоуправления. – М.: Высшая школа, 2014. – 592с.

29. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. Учебник для вузов. М.: НОРМА, 2014. – 426с.

30. Габричидзе Г. Н. Конституционное право России. – М.: Юридическая литература, 2012. – 612с.

31. Гучин Н.Л. Местное самоуправление: конституционно-правовой статус. – М.: Норма, 2013. – 562с.

32. Ерофеев Б. В. Муниципальное право России: Учебник для студентов вузов. – М.: Норма, 2013. – 384с.

33. Зарубежные модели местного самоуправления: опыт для России // Власть. - 2012. - № 4.

34. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. — М.: Юристъ, 2012. – 678с.

35. Конституционное право. / Под ред. В. В. Лазарева. — М.: ЮНИТИ, 2013. – 672с.

36. Костин Н. К. Местное самоуправление в России: Пути развития. – Самара, 2013. – 184с.

37. Кряжков В.А. Местное самоуправление в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). – М.: Высшая школа, 2015. – 492с.

38. Мачульская И.Г. Аналитический обзор российской и зарубежной моделей местного самоуправления. - Новосибирск, 2013.

39. Мерсиянова И. Муниципальная реформа в России: продолжение, стагнация или финал? // Власть. - 2013. - № 12. – С. 5 – 6.

40. Местное управление и местное самоуправление за рубежом: традиции и новации // Местное самоуправление в России и Германии: история и современность. − Р-н/Д: Изд. СКАГС, 2014. – 492с.

41. Михалева Н. А. Конституционное право. — М.: Норма, 2012. – 556с.

42. Краснов Н. И. Муниципальное право России. – М.: Гардарики, 2013. – 338с.

43. Крылов П. В. Муниципальное право: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2013. – 362с.

44. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. - М.: Норма, 2013. – 348с.

45. Ломакина В. Е. Муниципальный менеджмент в местном самоуправлении. – Саратов, 2012. – 388с.

46. Медведев Н.П. Проблемы оптимизации регионального и муниципального управления в современной России // Муниципальные и региональные процессы в условиях глобализации и европеизации. - М., 2013.

47. Морозова Н. Н. Муниципальный менеджмент. – М.: Гардарики. 2011. – 418с.

48. Носова Т.Н., Абрамов К. С. Муниципальный менеджмент: Учебник. – СПб.: ПИТЕР, 2013. – 324с.

49. Послание Президента Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 года

50. Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития [Электронный источник] http://www.insor-russia.ru/ru/programs/doc/3928

51. Становление системы органов местного самоуправления в истории новой России (1994–2009 гг.).// http://pgduma.ru/history/detail/20

52. Тихонов Д.А. Местное самоуправление и муниципальная автономия в современной России. - М.: Норма, 2014. – 544с.

53. Фадеев В. И. Муниципальное право России. М.: Юрист. 2013. – 612с.

54. Широков А. Н. Муниципальный менеджмент. – М.: Норма, 2013. – 522с.

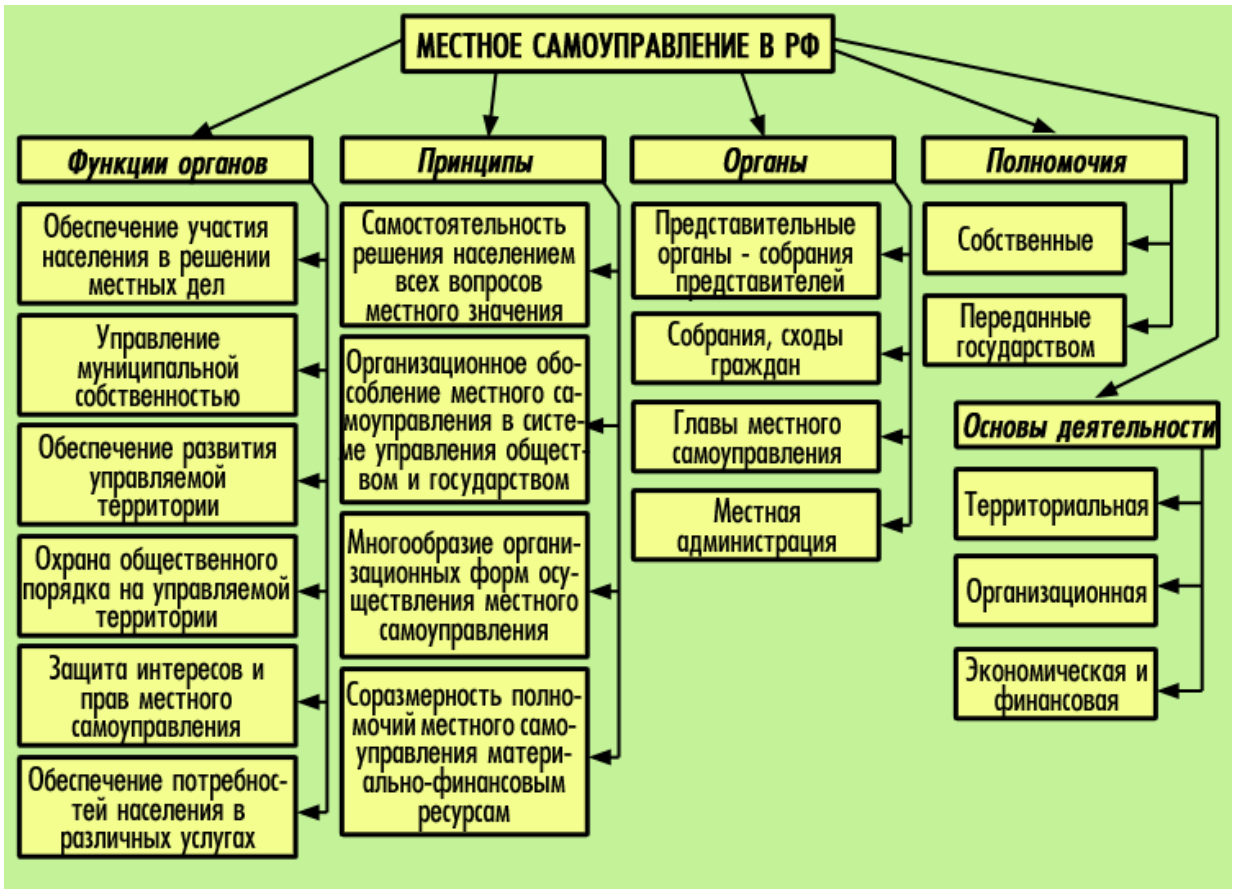
55. Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебник. - М.: Слово, 2012. – 356с.

56. Широков А. Н. Основы местного самоуправления в РФ. – М.: Норма, 2013. – 242с.

57. Шрейдер В.Ф. Специфика регионального муниципального устройства. Омск, 2013. – 562с.

Приложение А

Система местного самоуправления в Российской Федерации



Приложение Б

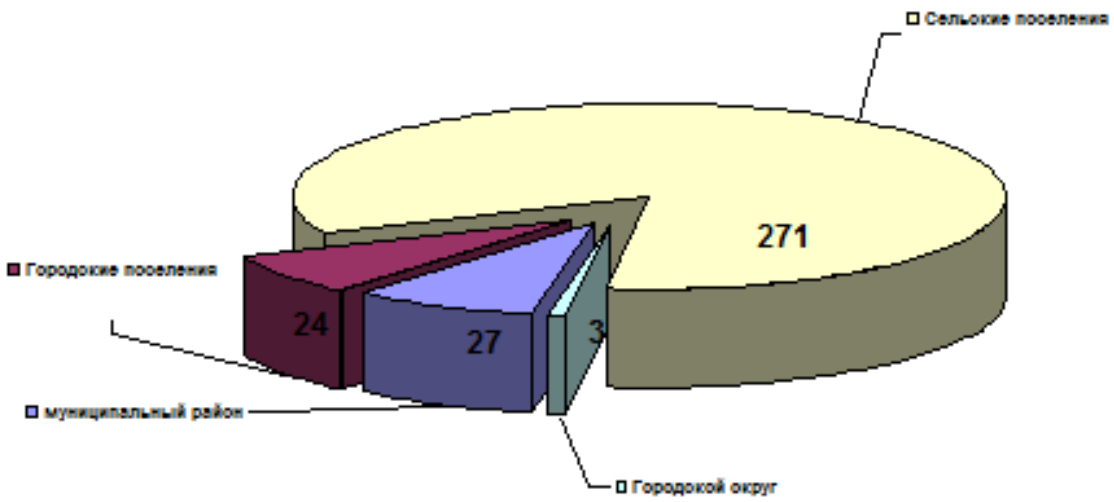
Правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации

Приложение В

Органы местного самоуправления в РФ

Приложение Г

Структура муниципальных образований Пензенской области



Всего - 325

В том числе:

городских округов - 3

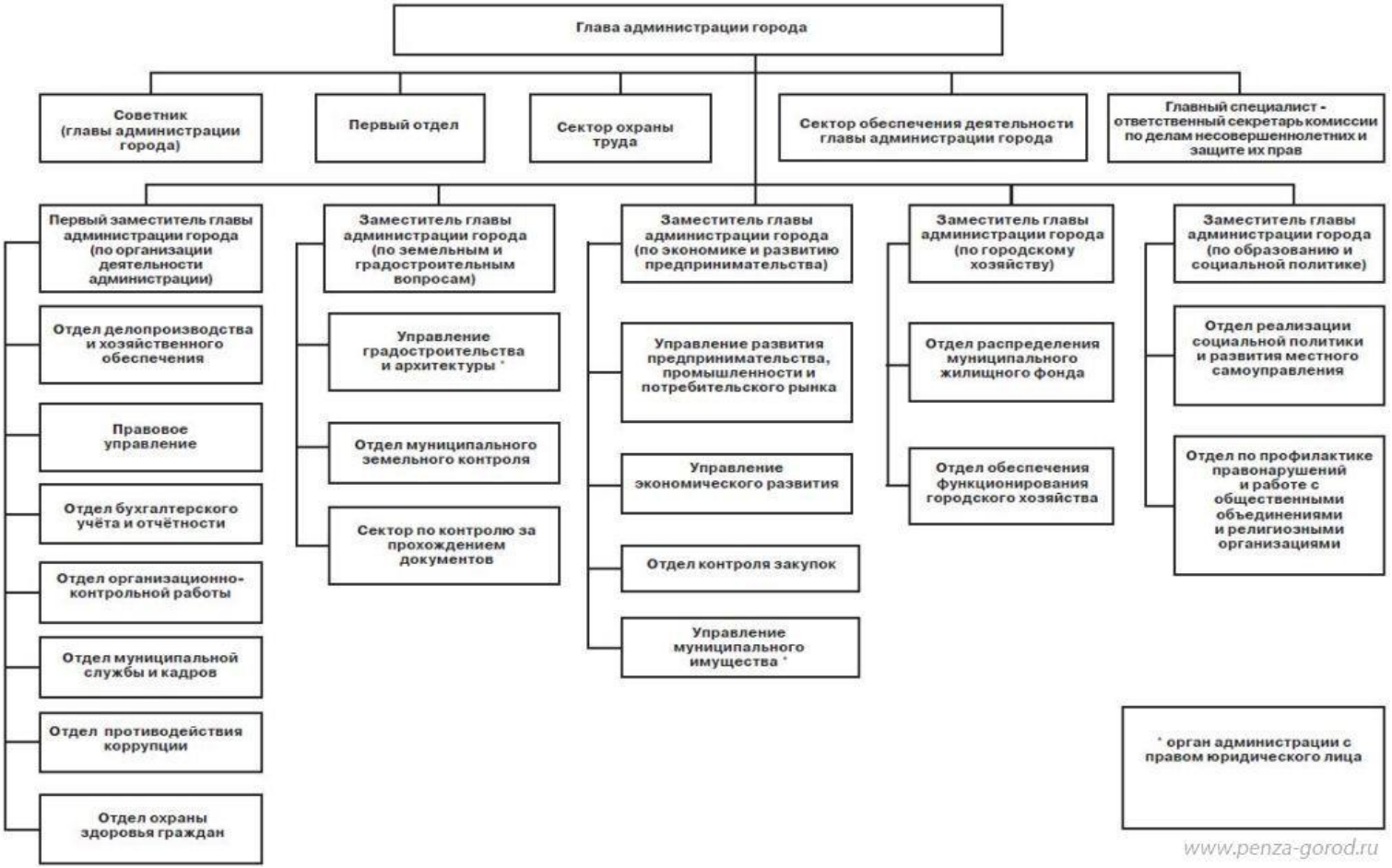
муниципальных районов - 27

городских поселений - 24

сельских поселений - 271

Приложение Д

Структура Администрации г. Пенза



ПОСЛЕДНИЙ ЛИСТ МАГИСТЕРСКОЙ ДИССЕРТАЦИИ

Магистерская диссертация выполнена мной самостоятельно. Использованные в работе материалы и концепции из опубликованной научной литературы и других источников имеют ссылки на них.

Список использованных источников - ____57_____ наименований.

Приложений - _____5_____ штук.

Отпечатано в одном экземпляре.

Экземпляр сдан на кафедру вместе с электронной версией.

“___” _____ 20___ г.

_____

подпись, инициалы, фамилия