

Города в системе местного самоуправления. Организация местного самоуправления в России





Гражданское общество и город

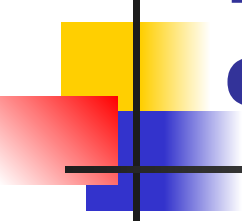
ИДЕАЛ

- ❖ Самоуправление - школа гражданского общества
- ❖ Воздух города делает человека свободным
- ❖ Grass roots democracy
- ❖ Тождество между управляемым и управляющим

РОССИЯ

- ❖ В Европе МСУ из гражданского общества, в России - наоборот
- ❖ В России МСУ есть инструмент насаждения гражданского общества

Правовой статус МСУ в Европейской хартии местного самоуправления



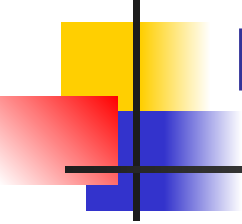
- ❖ «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления (местных сообществ) регламентировать значительную часть публичных дел ...»

Распределение социальных функций по субнациональным уровням в некоторых странах

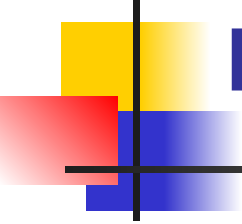
	Австрия	Бельгия	Дания	Франция	Германия	Ирландия	Италия	Люксембург	Нидерланды	Норвегия	Швеция	Швейцария	Турция	Великобритания
Дошкольное образование	R, L	L	L	L	L		R, L							L
Начальное и среднее образование	R, L	R, L	R, L	L	R, L		R, L	L	L	L	L	R, L		L
Профессионально-тех. обучение	R	R, L		R, L			R, L	L	L	R, L	L	R, L	R	L
Высшее образование		R, L			R		R, L					R		L
Обучение взрослых	L	L	L	L	R, L		R		L	R, L	R, L	R, L		L
Больницы	R, L	R, L	R	L, D	R, L		R, P, L	L	R, L	R, L	R	R, L	R, L	
Здоровье населения	R, L	L	R, L	L	R, L		R, P, L	L	L	L	R	R	R	
Социальные услуги семьям	R, L	R, L	L	L, D	R, L		R, L		L	L	L	R, L	L	L
Социальные приюты	R, L	L	L	L	L		R, L	L	L	L	L	R, L	R, L	L
Жилье	R, L	L		L	R, L	L	R, L	L	R, L	L	L	L	L	L
Вывоз и утилизация отходов	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	R, L	L	L
Локальное отопление	L	L	L	L	L		L		L		L	R, L	R, L	L
Водоснабжение	L	L	L	L	L	L	R, P, L		L	R, L	L	R, L	R, L	L

Примечание: R – национальное, региональное правительство; D – департаменты во Франции; L – местные органы; P – провинции в Италии.

Как установлен политико-правовой статус МСУ Конституцией РФ (1993)



- ❖ Органы МСУ не входят в систему органов государственной власти (ст. 12) (***организационная обособленность МСУ, т.е. прямая субординация в отношениях с субъектами государственной власти заменена правовыми отношениями***)
- ❖ Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет (ст. 132)
- ❖ Местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ст. 130)



Эволюция законодательства по МСУ (1)

- ❖ Отсутствие МСУ как правового института (советская система госуправления до конца 80-х годов)
- ❖ Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (1990 г.)
- ❖ Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» (1991 г.).
- ❖ Конституция Российской Федерации (1993 г.).
- ❖ ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (1995 г.)
- ❖ Подписание (1996 год) и ратификация Россией (1998 год) Европейской хартии местного самоуправления

Эволюция законодательства по МСУ (2)



- ❖ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (1997)
- ❖ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (2001)
- ❖ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (2002)



Другие федеральные законы, регулирующие МСУ

❖ Кодексы

- ❖ Гражданский кодекс РФ
 - ❖ Бюджетный кодекс РФ
 - ❖ Налоговый кодекс РФ
 - ❖ Земельный кодекс РФ
- ❖ Большой массив **отраслевого законодательства**,
регулирующие отдельные сферы социальной
жизни



Правовой статус местного самоуправления

Федеральный закон 2003 года (№ 131)

1. МСУ составляет одну из основ конституционного строя РФ, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории РФ
2. Местное самоуправление в РФ - **форма осуществления народом своей власти**, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления **вопросов местного значения** исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций

Местное самоуправление в России

- ЭТО:

- ❖ элемент конституционного статуса человека и гражданина, выражающийся в свободе человека, его праве участвовать в делах местного сообщества
- ❖ принцип организации (децентрализации) власти в государстве
- ❖ форма (подсистема, вид) публичной власти в государстве
- ❖ **ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ** граждан или созданных ими органов по решению местных проблем, обусловленных общими интересами на территории своего муниципального образования

Насколько была необходима реформа МСУ (1)?



- ❖ В реальности у МСУ не было того политико-правового статуса, которым его наделяло государство посредством законодательных установлений
- ❖ Принятые федеральные законы не исполнялись в субъектах РФ, а часто и нарушались (Татарстан, Москва, ...).
- ❖ «Полноценными» муниципальными образованиями (МО) были в основном крупные города (таковых 425 из 12000 российских МО)

Насколько была необходима реформа МСУ (2)?



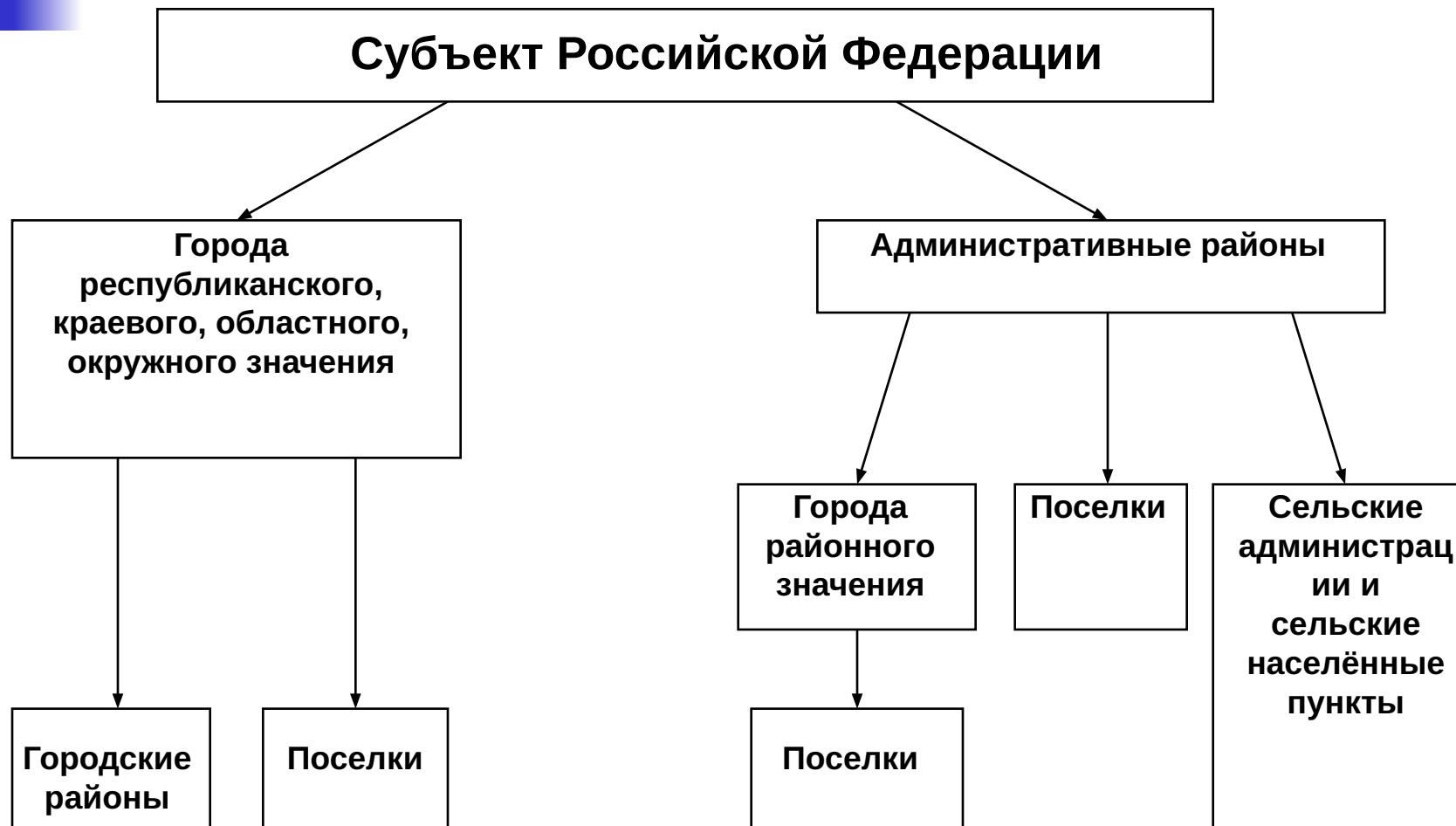
- ❖ Неэффективность экономической базы, оставшейся «в наследство» от советского времени
- ❖ Отсутствие финансовой основы, позволяющей самостоятельно решать вопросы местного значения
- ❖ Неурегулированность межбюджетных отношений
- ❖ Наличие «нефинансируемых федеральных мандатов»



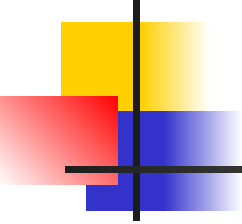
Направления реформы МСУ

- ❖ Создание нового правового поля для МСУ
- ❖ Изменение территориальной организации МСУ
- ❖ Изменение структуры органов МСУ (состава, полномочий, способов формирования)
- ❖ Изменение в способах взаимодействия внутри двухуровневых МСУ, межмуниципальном сотрудничестве, между МСУ и государственными органами
- ❖ Разграничение собственности
- ❖ Приведение в строгое соответствие пообъектного состава собственности установленным полномочиям

Территориальная организация российских муниципалитетов до 2006 года: свобода выбора



Общее число муниципальных образований в России до реформы



На 1 сентября 2002 года в России насчитывалось 11482 муниципальных образования, из них:

254 – городские районы и округа (2%);

270 – сельские населенные пункты (2%);

450 – поселки городского типа (4%);

571 – города (5% от общего числа);

1511 – административные районы (13%);

8426 – сельские администрации (73%)

Источник: Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 сентября 2002 г. М.: Государственный комитет Российской Федерации по статистике, 2002

Территориальная организация российских муниципалитетов по новому федеральному закону устанавливается единообразно ВЕЗДЕ

Субъект Российской Федерации

Муниципальный район

Поселения

Сельское поселение

Сельское поселение

Городское поселение

Городское поселение

Городской округ

Территории с низкой
плотностью населения

СНП

ГНП

СНП

СНП

СНП

СНП

ГНП

СНП

ГНП

ГНП

Территориальная организация российских муниципалитетов по федеральному закону №131

Федеральный округ	Всего муниципальных образований	Городских округов	Муниципальных районов	В т.ч.		Среднее количество поселений на 1 муниципальный район
				Сельских поселений	Городских поселений	
Центральный	5343	108	411	3912	787	11
Северо-Западный	1871	58	143	1354	205	11
Южный	3387	61	252	2938	136	12
Приволжский	6801	72	457	5857	415	13
Уральский	4198	79	320	3528	271	12
Дальневосточный	1422	48	127	1068	179	9
Итого по России:	24372	535	1803	19726	2072	12



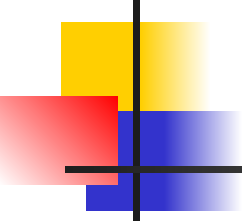
Изменение в способах взаимодействия

- ❖ **Внутри двухуровневых МСУ (поселение - муниципальный район)**
- ❖ **Между муниципальными образованиями (межмуниципальное сотрудничество)**
- ❖ **Между МСУ и органами государственной власти (разграничение полномочий, собственности, контроль, введение временных администраций)**

Новеллы федерального законодательства (1)



- ❖ Из полномочий органов государственной власти **исчезли** гарантии и обязанности в области МСУ, в частности, обязанность защиты прав граждан на осуществление МСУ
- ❖ **Новая логика закона:** более жесткое и унифицированное регулирование всей системы МСУ: типы МО – полномочия – ресурсы, включая собственность и финансы



Новеллы федерального законодательства (2)

Новая терминология:

- **«поселение»** - как тип МО (потеря общеупотребительного смысла этого слова)
- **«муниципальное образование»** - как обобщающее понятие для разных типов МО - городского или сельского поселения, муниципального района, городского округа (нет 4-х критериев)
- **вопросы местного значения** – теперь это то, что определено законом «сверху», а не то, что зафиксировано местным сообществом в уставе МО (нарушение принципа subsidiarity)

Новеллы федерального законодательства (3)



- Расширены формы непосредственного осуществления населением МСУ (референдумы, выборы, голосования, сходы) и участия населения в осуществлении МСУ: правотворческая инициатива граждан, ТОС, публичные слушания (*проект устава, проект местного бюджета, проекты планов пр-м развития МО, вопросы преобразования МО*), собрания, сходы, опросы



«Цена» реформы местного самоуправления - Экономические последствия

- ❖ **консервация сложившейся системы расселения (сохранение поселений через МСУ)**
- ❖ **передел собственности и земли не в пользу муниципалитетов (опасность остаточного принципа)**
- ❖ **сдерживание естественной кооперации МО по решению хозяйственных задач**
- ❖ **сдерживание экономического роста городов-лидеров**



Формы взаимодействия органов МСУ с населением

Форма связи населения и органов МСУ	Доля муниципальных образований, практикующих данную форму, от общего числа участников анкетирования, в %	
	2004 г.	2006 г.
Традиционные формы взаимодействия		
Личные встречи депутатов с населением	99	91,9
Публикации ответов на обращения жителей в прессе	94	86,0
Общественные приемные	70	75,6
Новые формы взаимодействия		
Интернет – форумы	22	16,3
Ответы на вопросы граждан в прямом эфире по радио и ТВ	67	62,8
Горячие телефонные линии	64	61,6
Никакие не практикуются	-	1,2



Состав вопросов местного значения

К вопросам местного значения относятся:

- **оказание общественных услуг** (например, обеспечение малоимущих граждан, ведение архивов, утверждение местной нормативной базы землеустройства и др.)
- **организация оказания общественных услуг** (например, электро-, газо-, теплоснабжения, водоснабжение и водоотведение, благоустройство и пр.)
- **создание условий для оказания услуг** (услуги транспорта, связи, общественного питания, жилищное строительство и пр.).
- **участие в оказании услуг** (например, предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций)
- **распоряжение ресурсами, необходимыми для решения этих вопросов** (управление местным бюджетом, местными налогами и сборами, и имуществом)



Экономическая основа МСУ

Состав:

- ❖ Муниципальное имущество
- ❖ Средства местных бюджетов
- ❖ Имущественные права муниципальных образований

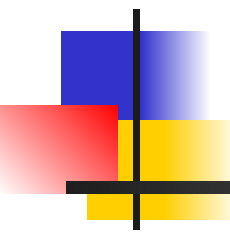
Понятие муниципальных активов



Муниципальное имущество

- В составе муниципального имущества может находиться:
 - Имущество для решения вопросов местного значения
 - Имущество для осуществления переданных государственных полномочий
 - Имущество для обеспечения деятельности органов МСУ
- Состав отличается по типам муниципальных образований в соответствии с перечнем вопросов местного значения
- Прочее имущество должно быть репрофилировано либо отчуждено

**Федеральный закон от 6 октября
2003 г. N 131-ФЗ
«Об общих принципах организации
местного самоуправления в
Российской Федерации»**





Вопросы местного значения (1)

Городской округ	
Поселение	Муниципальный район
<ul style="list-style-type: none">• формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за исполнением данного бюджета	<ul style="list-style-type: none">• формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального района, контроль за исполнением данного бюджета
<ul style="list-style-type: none">• установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения	<ul style="list-style-type: none">• установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального района
<ul style="list-style-type: none">• владение, пользование и распоряжение имуществом, находящиеся в муниципальной собственности поселения	<ul style="list-style-type: none">• владение, пользование и распоряжение имуществом, находящиеся в муниципальной собственности муниципального района



Вопросы местного значения (2)

Городской округ

Поселение	Муниципальный район
<ul style="list-style-type: none">организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом	<ul style="list-style-type: none">организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений
<ul style="list-style-type: none">создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения	<ul style="list-style-type: none">создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района (ред. от 8.11.07)
<ul style="list-style-type: none">организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора	<ul style="list-style-type: none">организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов



Вопросы местного значения (3)

Городской округ

Поселение

- содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения
- **дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации (ред. от 08.11.07)**

Муниципальный район

- содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных инженерных сооружений вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения
- **дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством (ред. от 08.11.07)**



Вопросы местного значения (4)

Городской округ

Поселение

Муниципальный район

- обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством
- организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда
- создание условий для жилищного строительства

- расчет субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и организация предоставления субсидий гражданам, имеющим право на их получение в соответствии с жилищным законодательством

(утратил силу с 1 января 2008 г.)



Вопросы местного значения (5)

Городской округ	
Поселение	Муниципальный район
<ul style="list-style-type: none">участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения	<ul style="list-style-type: none">участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района
<ul style="list-style-type: none">обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения	



Вопросы местного значения (6)

Городской округ	
Поселение	Муниципальный район
<ul style="list-style-type: none">организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения (ред. от 29.12.06)	<ul style="list-style-type: none">организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование и обеспечение сохранности их библиотечных фондов (ред. от 29.12. 06)
<ul style="list-style-type: none">создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры	<ul style="list-style-type: none">создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры



Вопросы местного значения (7)

Городской округ

Поселение

Муниципальный район

- создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения

- организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования, охраны, **защиты, воспроизводства** городских лесов, **лесов особо охраняемых природных территорий**, расположенных в границах населенных пунктов поселения
(ред. от 04.12.06)

- организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды



Вопросы местного значения (8)

Городской округ

Поселение

- утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки
- утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории
- выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию **при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения**
- утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений
- резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд
- осуществление земельного контроля за использованием земель поселения

(ред. от 15.06.07)

Муниципальный район

- утверждение схем территориального планирования муниципального района
- утверждение подготовленной на основе схемы территориального планирования муниципального района документации по планировке территории
- ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального района
- резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах муниципального района для муниципальных нужд
- утверждение местных нормативов градостроительного проектирования межселенных территорий
- осуществление земельного контроля за использованием земель межселенных территорий;

(ред. от 15.06.07)



Вопросы местного значения (9)

Городской округ

Поселения

Муниципального района

- организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов

- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения

- содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг



Вопросы местного значения (9)

Городской округ	
Поселения	Муниципального района
	<ul style="list-style-type: none">• организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией
	<ul style="list-style-type: none">• организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; организация предоставления дополнительного образования детям (за исключением предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения) и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района, а также организация отдыха детей в каникулярное время (ред. от 18.10.07)



Вопросы местного значения (10)

Городской округ

Поселения	Муниципального района
<ul style="list-style-type: none">организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	<ul style="list-style-type: none">организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера
<ul style="list-style-type: none">создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения	
<ul style="list-style-type: none">организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории поселения	<ul style="list-style-type: none">организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на межселенных территориях
<ul style="list-style-type: none">осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья	<ul style="list-style-type: none">осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья



Вопросы местного значения (10)

Городской округ

Поселения	Муниципального района
<ul style="list-style-type: none">создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания	<ul style="list-style-type: none">Создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания (ред. от 16.10.06)
<ul style="list-style-type: none">создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения	<ul style="list-style-type: none">создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального района



Вопросы местного значения (11)

Городской округ	
Поселения	Муниципального района
<ul style="list-style-type: none">организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении	<ul style="list-style-type: none">опека и попечительство (утратил силу с 1 января 2008 г.)организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью
<ul style="list-style-type: none">формирование архивных фондов поселения	<ul style="list-style-type: none">формирование и содержание муниципального архива, включая хранение архивных фондов поселений



Вопросы местного значения (12)

Городской округ	
Поселения	Муниципального района
<ul style="list-style-type: none">• сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения• создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении• обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения	<ul style="list-style-type: none">• создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района• обеспечение условий для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального района



Вопросы местного значения (13)

Городской округ	
Поселения	Муниципального района
<ul style="list-style-type: none">• осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, информирование населения об ограничениях их использования• осуществление муниципального лесного контроля и надзора• создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка	<ul style="list-style-type: none">• осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд