
Халиков М.И.

Реформа местного самоуправления в Российской Федерации и Республике Башкортостан

Мультимедийная лекция



Местное самоуправление

**самостоятельная и под свою
ответственность деятельность
граждан по решению вопросов
местного значения**

Система местного самоуправления

совокупность форм прямого волеизъявления граждан, органов местного самоуправления, других организационно-правовых форм осуществления местного самоуправления, через которые население муниципального образования решает вопросы местного значения

Конституция Российской Федерации

(принята на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г.)

Глава 1 «ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ»

Статья 12:

«В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»

Основы местного самоуправления

Территориальная (Границы, размер и характер территории муниципального образования)

Демографическая (Население муниципального образования)

Правовая (Система нормативно-правовых актов, регламентирующих местное самоуправление)

Организационная (Система органов местного самоуправления и форм волеизъявления граждан)

Экономическая (Средства местных бюджетов, имущество и имущественные права муниципальных образований)

Принципы и функции местного самоуправления

Принципы	Функции
Организационное обособление МСУ от ГУ	Обеспечение участия населения в решении местных дел
Многообразии организационных форм	Управление муниципальной собственностью
Самостоятельность решения всех местных вопросов	Обеспечение развития территории
Соразмерность полномочий МСУ, финансовым и материальным ресурсам	Представление населению различных общественных услуг
Ответственность муниципальных органов перед населением	Охрана общественного порядка
Государственная гарантия МСУ	Защита интересов и прав МСУ

Органы местного самоуправления

<i>Выборные органы</i>	<i>Исполнительные органы</i>
Представительный орган (Совет)	Администрация
Глава муниципального образования	Контрольно-ревизионный орган
Другие выборные должностные лица	Избирательная комиссия

Правовая основа местного самоуправления

взаимосвязанная система
нормативных правовых актов и
правовых норм, регулирующих
роль, место и деятельность
местного самоуправления в общей
системе управления обществом

Муниципальные образования в России и РБ

- В России в начале 2005 года насчитывалось около 25 тысяч муниципальных образований, однако в ближайшие годы их число возрастет.
- В РБ до 2003 года существовали только сельские или поселковые муниципальные образования.
- С марта 2003 года были сформированы более 50 внутригородских муниципальных образований в городах Республики Башкортостан.
- С января 2006 года внутригородские муниципальные образования в республике были ликвидированы, но появились городские поселения и округа, муниципальные районы.
- В настоящее время у нас насчитывается около 895 муниципальных образований.

Муниципальные образования в РБ

- Всего - 895:
- 818 сельских поселений
- 9 городских округов
- 14 городских поселений
- 54 муниципальных района

В 2010 году в РБ насчитывалось 8185
муниципальных служащих

Почему возрастает роль местного самоуправления в системе управления современным обществом?

- Это обусловлено, в первую очередь, тем, что современное общество может быть конкурентоспособным только при максимальном развитии самостоятельности и творческой активности своих граждан в самых разных сферах жизнедеятельности.
- Наиболее широкие и универсальные возможности в этой области не столько у государства или рыночных структур, сколько у местного самоуправления, где население по определению должно самостоятельно и под свою ответственность решать самые разнообразные вопросы местного значения.

Специфика системы местного самоуправления в России

1. *Общинный характер местного самоуправления*, когда основы самоорганизации села строились на принципах соседской общины.
 2. Местное самоуправление у нас носит *дарованный характер*: оно не создано населением, а построено государством сверху.
 3. *Организационно-распорядительный характер* местного самоуправления: органы местного самоуправления лишь распределяли полученные сверху ресурсы.
-

Какова специфика реформы местного самоуправления?

- Государство, в первую очередь на федеральном уровне, выступает не просто гарантом местного самоуправления, но и по существу основным инициатором реальных изменений в системе местного самоуправления.
- Для значительной части населения местное самоуправление пока еще выступает не как собственная власть, а как навязанная сверху система публичной власти.
- Реформирование во многом опирается на зарубежные стандарты в организации местного самоуправления, довольно слабо учитывая исторические особенности развития страны.

Первый этап муниципальной реформы начинается в 1995 году с *принятия* федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Плюсы:

- современная концепция, которая соответствовала Европейской хартии местного самоуправления,
- отделение государственного управления от муниципального,
- создание современной правовой основы, территориальных и организационных структур местного самоуправления,
- формирование кадрового потенциала муниципальных органов.

Минусы:

- муниципальные органы не имели реальной самостоятельности,
 - муниципальные органы не были заинтересованы в экономическом развитии своих муниципальных образований
 - система распределения полномочий между органами местной власти не была увязана с соответствующим распределением средств, необходимых для их осуществления.
-

Второй этап развития местного самоуправления в России

Второй этап реформы начинается с подписания В.В. Путиным в июне 2001 года указа о создании комиссии по разграничению полномочий между уровнями власти и принятием в 2003 году новой редакции закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Общая характеристика концептуальных положений Федерального закона №131

Федеральный закон включает 86 статей, сгруппированных в 12 глав.

Исходная концепция Закона предполагает:

- *создать условия для ресурсного обеспечения местного самоуправления,*
- *стимулировать население и муниципальные органы для более полного и эффективного использования собственных возможностей,*
- *в большей мере, чем в прежнем законе на федеральном уровне унифицируется система местного самоуправления по всей стране. Детальная фиксация различных аспектов местного самоуправления на федеральном уровне отчасти смягчается учетом специфики различных регионов России (по плотности населения, по уровню экономического развития и т.д.).*

Содержание реформы состояло в следующем:

- формирование единой для всех субъектов Российской Федерации двухуровневой территориальной структуры органов местной публичной власти, соответствующей принципам территориальной организации и управления в развитых странах с рыночной экономикой и демократической системой государственной власти;
- однозначное разграничение полномочий, политической, юридической и финансовой ответственности за организацию предоставления населению общественных услуг и оказание социальной помощи и поддержки нуждающимся категориям населения между тремя уровнями публичной власти – федеральной, региональной и местной;
- достижение сбалансированности доходов каждого уровня бюджетной системы и расходных обязательств органов публичной власти, которые возникают в соответствии с разграничением полномочий;
- повышение политической и юридической ответственности органов каждого уровня публичной власти за исполнение своих обязанностей и обязательств перед гражданами, приближение публичной власти к населению;
- совершенствование правового регулирования принципов организации местного самоуправления с целью обеспечения реализации конституционных прав граждан на местное самоуправление и повышения эффективности исполнения полномочий органами местного самоуправления.

Инновации Федерального закона №131

- 1. Вводится многоуровневая система местного самоуправления.***
- 2. Полномочия жестко увязываются с доходами.***
- 3. В новом федеральном законе более четко определяется порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.***
- 4. Расширяются формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления.***
- 5. Существенным изменениям подверглись организационные основы местного самоуправления.***
- 6. Федеральный закон вводит два типа бюджетного устройства.***
- 7. Существенно расширяется количество источников формирования местных бюджетов.***
- 8. Вводится выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений.***
- 9. Появляется возможность банкротства муниципального образования (введения временной финансовой администрации).***
- 10. В обязательном порядке в субъектах РФ создаются объединения муниципальных образований.***
- 11. В новом законе существенно повышается ответственность органов муниципального образования перед государством.***

Ход и проблемы реализации федерального закона

- *Носит более продуманный характер, чем административная реформа.*
- *Необходим орган, отвечающий за обеспечение и проведение данной реформы, а также разработку стратегии и дальнейших направлений развития местного самоуправления в стране.*
- *Вносились несколько десятков различных поправок и дополнений.*
- *Ряд регионов не успел полностью подготовиться к его реализации, поэтому он вступил в силу в полном объеме не с 1 января 2006 года, как предполагалось ранее, а только с 1 января 2009 года.*

За последние годы субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления выполнены предписания переходных положений Закона:

- *приведены в соответствие с ним территории и границы, структура органов местного самоуправления муниципальных образований,*
- *определены территории и границы вновь образованных муниципальных образований и сформированы органы местного самоуправления.*
- *В соответствии с концепцией разграничения полномочий приняты новые Жилищный, Градостроительный, Водный и Лесной кодексы, внесены изменения более чем в 220 федеральных законов.*

Сущность и историческое значение современной реформы местного самоуправления

- Впервые государство так явно и осознанно передает гражданам **права и ответственность** самостоятельно решать вопросы местного значения.
- Система распределения полномочий между муниципальными образованиями, межбюджетные отношения, характер взаимодействия муниципальных органов с государственными, возможность банкротства муниципального образования (введения временной финансовой администрации) – все это направлено на то, чтобы заставить население **самостоятельно и ответственно** подходить к развитию своего муниципального образования.

Таким образом, впервые – переход от организационно-распределительной (иждивенческой) модели к предпринимательской модели самоуправления

Проблемы становления и развития МСУ в России

1. Слабость гражданского общества, низкий уровень социальной активности, низкая правовая культура населения, дефицит знаний о сущности и возможностях самоуправления.
2. Сопротивление бюрократии всех уровней, которая видит в МСУ угрозу своему благополучию, привычным методам управления.
3. Финансовая слабость МСУ, разрыв между возлагаемыми на него обязанностями и их ресурсным обеспечением.
4. Дефицит квалифицированных кадров в системе самоуправления, особенно в сельской местности.

Предложения глав сельских администраций

- 1. Дать возможность СП самому решать, какие ВМЗ передать району
- 2. Собственный счет для внебюджетных средств
- 3. Дать возможность зарабатывать через МУПы
- 4. Минимизировать отчетность
- 5. Убрать нестыковки, административные барьеры
- 6. Может быть, в перспективе создать совет глав МО вместо депутатов в районе
- 7. Формально-жесткие санкции проверяющих органов

Технологии управления

Технологии – это совокупность приемов, операций, обеспечивающих гарантированное достижение заданного результата.

Именно владение определенными технологиями отличает профессионала от дилетанта

Виды управленческих технологий

- технологии принятия управленческих решений,
 - технологии мотивации персонала,
 - технологии управления персоналом (прием, оценка, развитие работников и т.д.),
 - технологии управления конфликтами,
 - коммуникационные технологии в менеджменте,
 - технологии самоменеджмента и другие
-

Формирование коллектива муниципального образования

- Оценка населения МО
 - Привлечение актива МО
 - Превращение ценностей и принципов актива в доминирующие установки для жителей МО
 - Самоорганизация населения МО
-

Критерии оценки населения МО

- **Количественные**
 - **Социальные (возраст, пол, образование...)**
 - **Профессионально-квалификационные**
 - **Динамика (миграция, текучесть, процессы)**
 - **Морально-психологические**
 - **Стоимостные**
-

Активная часть населения МО

Актив населения МО – те, кто может и хочет решать вопросы местного значения в муниципальном образовании:

- Интеллигенция (врачи, учителя, культработники)
 - Руководители и специалисты предприятий
 - Экономически активная и состоятельная часть населения МО
 - Диаспора (бывшие жители МО)
 - Энтузиасты – граждане, заинтересованные в решении местных проблем
-

Управления развитием МО предполагает:

- **Планирование: стратегия через решение первостепенных и простых проблем**
- **Переоценка кадров с позиций муниципальной реформы**
- **Формирование и привлечение актива**
- **Инвентаризация (земли, имущества, жилья)**
- **Создание МУПов или привлечение инвестиций**
- **Муниципальный маркетинг (инфраструктура, бренды, статус, инвестиции, реклама...)**
- **Гибкое использование налоговых ставок, льгот, пожертвований, сборов**
- **Объединение возможностей МО для создания общих проектов**
- **Использование российского и мирового опыта**

Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления:

- *местный референдум,*
- *муниципальные выборы,*
- *Голосование,*
- *сход граждан,*
- *правотворческая инициатива граждан,*
- *территориальное общественное самоуправление,*
- *публичные слушания,*
- *собрание граждан,*
- *конференция граждан (собрание делегатов),*
- *опрос граждан,*
- *обращения граждан в органы местного самоуправления*
- *пикеты, демонстрации, митинги и т.д.*

Иные формы участия граждан в МСУ

- право участвовать в заседаниях представительного органа поселения,
- земские и жилищные движения, ТСЖ,
- родовые и национально-культурные общины,
- казачье самоуправление,
- союзы потребителей,
- советы предпринимателей,
- митинги, демонстрации, пикеты...

Чем больше форм, тем лучше структурировано местное сообщество, а значит более полно реализуется МСУ.

Иные формы участия граждан в МСУ

- право участвовать в заседаниях представительного органа поселения,
- земские и жилищные движения, ТСЖ,
- родовые и национально-культурные общины,
- казачье самоуправление,
- союзы потребителей,
- советы предпринимателей,
- митинги, демонстрации, пикеты...

Чем больше форм, тем лучше структурировано местное сообщество, а значит более полно реализуется МСУ.

Свердловская область

- Область разделена на 5 управленческих округов, но есть территории нескольких ГО, не входящих в них. Управляющий округом входит в состав Правительства области. Администрация округа - государственный орган.
- Всего 92 муниципальных образования, из них 6 муниципальных районов, в которых всего по 3-7 сельских и городских поселений. Но зато примерно 67 городских округов! – (73% от всех муниципальных образований области).
- Население, например, выбирает старост сельских населенных пунктов, входящих в состав городского округа.
- В ГО г.Екатеринбург: ГМО выбран населением и он – ГА. Председатель городской Думы – из состава Думы.