

**Совет при главе администрации (губернаторе) Краснодарского края по
развитию гражданского общества и правам человека**

Комиссия по экологии

ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ТЕРРИТОРИЕЙ

Учебное пособие для повышения квалификации

Органов местного самоуправления

Витульская Нина Васильевна: Кандидат технических наук, доцент,
заместитель председателя Президиума Краснодарская краевая общественная
организация Всероссийского общества охраны природы, действительный
член Российского географического общества

Краснодар, 2021г.

Содержание

ВВЕДЕНИЕ

Глава 1 МУНИЦИПАЛЬНАЯ ТЕРРИТОРИЯ

1.1 Факторы, определяющие особенности муниципальных образований

1.2 Принципы определения оптимальной территории муниципального образования

1.2.1 Принцип баланса субъекта и объекта управления

1.2.3. Принципы определения территории

1.3 Типология муниципальных образований

1.3.1. Критерии систематизации муниципальных образований.

1.4.. Основные типы муниципальных образований в России

Глава 2 МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО

2.1 Отличие муниципального хозяйства от государственного и частного хозяйства

2.2 Признаки государства в органах местного самоуправления и муниципального хозяйства

2.3. Муниципальное управление муниципальным хозяйством

2.4 Структура муниципального хозяйства

2.4 Виды муниципальных хозяйств

2.6 Ресурсы муниципального хозяйства

Глава 3. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

3.1 Место и роль органов местного самоуправления в управление местным хозяйством

3.2 Классификация органов местного самоуправления

3.2.1 Представительный орган (избираемый всенародно)

3.2.2 Исполнительный орган (администрация)

3.3 Структура органов местного самоуправления

3.4 Формирование органов местного самоуправления

СЛОВАРЬ

ВВЕДЕНИЕ

Вступление России в XXI век ознаменовалось началом самых масштабных преобразований политического устройства, проведением административной реформы, совершенствованием федеративных отношений и местного самоуправления – системы публичной власти в целом. Это в большей степени было связано с «наведением порядка» во власти, с укреплением государства как такового. Вектор приоритетов внутренней политики государства на рубеже веков сместился в направлении от реформирования экономической системы, в чем не очень преуспели, к укреплению государства.

Опыт последнего десятилетия прошлого века показал, что без реформирования системы власти, без целенаправленного государственного и муниципального управления не только не обеспечили подъем уровня и качества жизни, но и во многом способствовали резкому падению благосостояния большинства граждан России.

Недостаточное внимание государства к вопросам совершенствования систем государственного и муниципального управления в целом обернулось ослаблением государства вплоть до неспособности систем публичного управления обеспечить необходимые условия для жизнедеятельности населения.

Анализируя нынешнее состояние государственной политики и динамику изменения ее приоритетов, нетрудно предвидеть историческую необходимость последующих шагов.

Изменение приоритетов в системе власти есть следствие последовательного продвижения к поставленной цели – построение конкурентоспособного государства, что, как показала практика, не может быть осуществлено только за счет развития свободного рынка. Поэтому на настоящем этапе развития российской государственности продвижение к намеченной цели осуществляется за счет усиления влияния государства на экономические процессы.

В данной работе речь пойдет о некоторых аспектах, связанных с реформированием одной из сфер государственной и муниципальной деятельности – управления территориальным развитием.

Важнейшей целью территориального управления является включение в процесс территориального развития человека, прежде всего его духовный и интеллектуальный потенциал.

Человек может реализовать себя в интересах территориального развития при условии, если:

- сам становится заинтересованным в этом;
- созданы необходимые организационные и правовые механизмы для повышения его активности;
- сформированы необходимые организационные и правовые механизмы согласования интересов личности, местного сообщества, власти и бизнеса для выработки решений.

Наличие данных условий создает предпосылки для формирования инфраструктуры территориального развития, которая наряду с инфраструктурой жизнедеятельности должна включать специальные институты, обеспечивающие привлечение, участие и взаимодействие субъектов территориального развития, а также разработку и использование технологий стратегического планирования. Поэтому задача повышения эффективности государственного и муниципального управления по развитию инфраструктуры территориального развития является наиболее актуальной.

Глава 1 МУНИЦИПАЛЬНАЯ ТЕРРИТОРИЯ

«Муниципальная территория» основное понятие

Совместное проживание и совместная деятельность людей привели к возникновению определенных правил организации их жизни, поскольку интересы личности постоянно ограничивались групповыми интересами. Подобная самоорганизация развивалась и усложнялась по мере усложнения характера взаимоотношений между людьми, а следовательно, и степени регулирования отношений между ними и зависела от большого числа факторов, определяющих жизнь человека - природные условия, основные занятия, этнические нравы и обычаи и т. д.

Первичной формой организации совместной деятельности людей стала родовая община. Созданная для совместного ведения хозяйства община распространила свои правила не только на сферу хозяйственной жизни, но и на другие сферы жизни людей.

По мере расширения разнообразия хозяйственной жизни, совершенствования способов ведения хозяйства происходила утрата общиной некоторых ее функций, прежде всего в хозяйстве, что привело к усложнению отношений между людьми, изменения соотношения частных и общественных интересов.

Появление производственных коллективов породило необходимость регулировать отношения между ними с учетом форм собственности на средства производства. Так появилась необходимость во властных структурах и государстве, регулирующих отношения между ними.

Система управления государством в целом и хозяйством в частности зависит от вида и типа хозяйства на конкретной территории.

Управление муниципальным хозяйством невозможно без глубокого изучения территории, на котором оно находится.

Вопрос о территории муниципальных образований является одним из самых сложных вопросов, т. к., несмотря на исторически сложившееся в различных в различных общественных формациях традиций системы местного самоуправления, относились они прежде всего к городским населением.

Такие поселения являются и в настоящее время наиболее стабильными в том историческом плане, т. к. на протяжении всей, например, дореволюционной истории России, являлись территориями, на которых организовывалась власть в различных ее исторических формах. Эта стабильность связана прежде всего с особенностями формирования городских поселений, поскольку город как территория развивался изначально на основе совместного ведения хозяйства и возникающих на этой основе совместных интересов горожан.

Более подвижны в смысле территориальной организации сельские формы управления. В период господства натурального хозяйства основным подходом к определению территории управления относилась ее самостоятельность и возможность "кормления" верховной светской и религиозной власти, поэтому изменение хозяйственного уклада всегда влекло за собой изменение системы административно-территориального устройства. Города же, выступая центрами ремесла и торговли, являлись началом, объединяющим территории.

К 19 веку с развитием товарного сельского хозяйства эта позиция постепенно заменялась пониманием территории управления как территории, требующей властного регулирования отношений между людьми. Уже в Манифесте 1861 года сельское общество определяется как одно или несколько поселений, связанных общей хозяйственной деятельностью. В 1901 году была создана специальная комиссия, призванная разработать новое губернское устройство России, основывающееся на изучении системы складывающихся хозяйственных комплексов.

В советское время хозяйственный уклад, основанный на государственной собственности, привел к тому, что в основу деления закладывались различные **внеэкономические факторы**.

И лишь в 60 - 80-е годы вопрос об оптимальных территориях управления встал с новой остротой. Однако в этот период разработка концепций экономических районов велась лишь на **макроуровне** и учитывала в основном отношения между предприятиями в **рамках единого народнохозяйственного комплекса**.

Появление в 90-х годах мелких собственников, малого предпринимательства, **расгосударствление** собственности поставили вопрос о регулировании отношений на самом нижнем уровне власти - **местного самоуправления**.

В 1991 году был принят Закон РФ "О местном самоуправлении в РФ". Он предусматривал передачу отдельных прав и полномочий в регулировании местной жизни местным органам власти, однако не изменил сложившуюся систему административно - территориального устройства, устанавливающую прямую связь между административными границами и территорией, подведомственной органам власти.

Конституция РФ, принятая в 1993 г., за ней - Федеральный Закон "Об общих принципах местного самоуправления в РФ" 1995 г., затем ФЗ от 6 октября 2003 г **изменили подход к формированию территориальных основ местного самоуправления.** В этих двух законах предусматривается более широкое участие местного населения, органов государственной власти субъектов Федерации и самих органов местного самоуправления в определении оптимальной территории местного самоуправления.

Положительный опыт проведения реформ местного самоуправления располагает Япония: в 50 - 60-е годы Правительство Японии разрешило добровольное объединение муниципалитетов и стимулировало этот процесс экономически. Лишь после стабилизации экономических внутренних и внешних связей в рамках сложившихся границ муниципалитетов в соответствии с границами экономических интересов были закреплены границы территорий Законом.

В России в настоящее время идет процесс определение оптимальных территорий муниципальных образований, и он носит особый характер вследствие размеров территорий, расселения народов. Но есть определенные принципы, на основе которых возможен более обоснованный подход к решению вопроса территориального деления.

ФЗ 1995 г «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ввел понятие **«муниципальное образование»**, которое относится к городским, сельским поселениям, нескольким поселениям внутри региона, объединенных общей территорией, в пределах которой осуществляется –

**местное самоуправление,
имеется муниципальная собственность,
местный бюджет,
выборные органы местного самоуправления**

1.1 Факторы, определяющие особенности муниципальных образований

Конституция РФ определила задачу органов местного самоуправления как решение вопросов местного значения, связанных с местом проживания, т.е. с **интересами совместного проживания.**

На муниципальном уровне можно условно выделить следующие интересы **совместного проживания:**

1 - совместное использование ресурсов для производственной и любой хозяйственной деятельности;

2 - совместное пользование социальной инфраструктурой;

3 - регулирование общественной жизни муниципального образования (общественный порядок, национальные отношения и др.)

Перечисленные интересы совместного проживания определяются прежде всего характеристиками территории. Для выработки общих подходов к определению территории муниципального образования необходимо дать характеристики

- **объекта управления и**

- **субъекта управленческой деятельности.**

Объект управления - место проживания; характеризуется

- **населением**

- **инфраструктурой**

- **территорией.**

Именно они оказывают определенное влияние на формирование интересов совместного проживания.

Основными параметрами, характеризующими территорию **внутри субъекта России**, являются ее географические и хозяйственные факторы.

Первым фактором, имеющего определяющее влияние на формирование территориальных структур, являются *природные условия территории*. Наиболее оптимальным является близкое расположенные муниципальные образования и возможность совместного использования природных ресурсов данной территории.

Вторым фактором, характеризующим место, являются *совместные интересы в хозяйственной деятельности*.

Третьим фактором, определяющим характеристику места является *форма расселения населения на данной территории и его социальные характеристики*. Так, на Северном Кавказе одним из факторов являются *полиэтничность населения, многонациональность и компактность расселения этносов*.

Четвертым фактором, характеризующим объект управления, является учет инфраструктурного единства территории.

Определение *особенностей территории* должно рассматриваться прежде всего с *позиции тех задач*, которые *государство* возлагает на органы местного самоуправления и от их объема и полномочий *напрямую зависит оптимальность размера территории*.

Для определения оптимальной территории муниципального образования принципиально важно *обозначить характеристики*.

Субъект управления, т. к. именно в них- цель деятельности муниципального образования. Главная характеристика муниципального образования- *объем его компетенции*.

Соотношение= объема компетенции муниципального образования и характеристик территории, есть ни что иное, как соотношение целей деятельности муниципального образования и возможностей территории, что позволяет определить оптимальность выбранной территории муниципального образования.

1.2 Принципы определения оптимальной территории муниципального образования

1.2.1 Принцип баланса субъекта и объекта управления: он требует применения

- факторов природных условий территории;
- совместных интересов в хозяйственной деятельности;
- форма расселения населения на данной территории;
- социальные характеристики населения и территории;
- инфраструктура территории, а так же учет компетенции местного самоуправления и перспектив его развития.

Условие успешной деятельности органов местного самоуправления - субъект и объект управления должны находиться в равновесии -в этом основная цель деятельности муниципального образования.

СЛЕДОВАТЕЛЬНО !! Прежде чем определить размеры территории необходимо четко представить *цели существования органов власти на ней, условия и перспективы развития территории*.

1.2.2. Принцип минимизации уровня исполнения полномочий -т.е максимальная эффективность исполнения полномочий, близком к интересам населения территории.

Оптимальная территория, ее размеры, как объект управления должны представлять возможность местным органам власти максимально выполнять свои полномочия.

Приведенные *принципы* определения оптимальной территории муниципального образования и *факторы*, характеризующие **объект управления** - территорию и ее характеристики, и **субъект управления** - орган местного самоуправления - связаны между собой согласно схеме:

1.2.3. Принципы определения территории

**Объект
управления**

**Субъект
управления**

**Оптимальная
территория**

**Территория
Инфраструктура
Население**

**Компетенция
муниципальной
власти**

**Определение
оптимальной
территории**

Следовательно:

- А) Территория муниципального образования должна определяться на основе глубокого изучения интересов населения, проживающего в ней.
- Б) Наличие интересов совместного проживания и хозяйствования - основной фактор, определяющий единство территориального управления.
- В) Наиболее эффективное исполнение полномочий на минимально возможном уровне власти, где может быть достигнут оптимальный эффект управления территорией.

1.3 Типология муниципальных образований

Для характеристики современной типологии необходимо учитывать два немаловажных обстоятельства:

А) Россия находится на переходном этапе развития, в ходе которого изменяется и политическая система государства, система всех экономических отношений, для проведения достаточно полного и объективного анализа *типов* муниципального образования, подходящего для данной территории, требуется изучение как предшествующей системы, так и системы, предусмотренной действующей конституцией и законом.

1. Переходная экономика и отсутствие ее устойчивости предусматривает самостоятельность населения в определении структуры управления.

Немного истории !

Система местного самоуправления в России, сформированная в ходе реформ Александра II, базировалась как на установлении общих правил для органов самоуправления зв. Губерний с преимущественно русским населением, так и на индивидуальном подходе к территориям, имеющим неоднородное население и собственные традиционные формы управления и хозяйствования.

Но четко просматривались-

- . для "русских" губерний - городское самоуправление и сельская община;

- . для национальных окраин - их выбор в соответствии с экономическим уровнем развития, национальными традициями.

Это время с его административно-территориальным устройством губерний и др. муниципальных образований способствовало тому "экономическому" чуду России, рванувшей из крепостничества в буржуазное общество.

После 1917 года ситуация резко изменилась: принципиально важным к 30-м годам при построении системы управления государством стали отмена частной собственности и переход к административно - плановому управлению экономикой. В основе построения системы местной власти был принцип административного вертикального подчинения.

При едином собственнике в лице государства отпадает необходимость учета других факторов и критериев при определении типологии местной власти, кроме административного и политического факторов.

Положенная в основу всех административных реформ в СССР они способствовали созданию системы, при которой все органы власти были приведены в соответствие с величиной территории и численность населения и этим был определен их правовой статус.

В сельской местности это сельские, поселковые Советы, входившие в состав и подчинение районных советов. Для городов - три уровня: города районного, областного, республиканского подчинения. В соответствии с уровнем определялись их права и возможности для развития территории.

Подобная централизация привела в итоге к тому, что в современных условиях наиболее сложно и болезненно экономические преобразования идут в бывших городах районного значения и сельских советах, названных теперь администрациями.

Немаловажным последствием подобной политики явилось и то, что эти муниципальные образования оказались сегодня полной инфраструктурой, бюджетной и кадровой зависимостью от других муниципальных образований или государства.

Политика централизации, проводившаяся на селе, привела и к резкому оттоку населения из сельской местности, поскольку отсутствие органов власти на местах породило невозможность создать терпимые условия жизни для населения.

1.3.1. Критерии систематизации муниципальных образований.

А) Территория и население. В основу систематизации должны быть положены величина территории и численность населения.

Эти показатели легко применимы для небольших территорий с малой численностью населения и с равномерным распределением территории.

Для России этот критерий неприемлем из-за огромности территории и неравномерности расселения населения.

Б) Правовой статус муниципального образования.

Применение этого критерия для систематизации муниципальных образований целиком определяется системой законодательства данного государства.

Современное законодательство России предусматривает равенство прав муниципальных образований вне зависимости от их вида и специфики

В) Формы организации хозяйственной жизни на территории муниципального образования.

Этот критерий является комплексным, т. к. в нем отражаются все стороны жизни муниципального образования.

Так, экономическая организация обязательно имеет территориальные границы экономических интересов населения и хозяйственных структур. От нее напрямую зависит демографическая ситуация и профессиональная ориентация населения территории.

И наконец, немаловажно то, что создание оптимальных условий для деятельности хозяйственных структур - одно из центральных задач местной власти, поскольку благополучие этих структур обеспечивает благополучие бюджета.

Хозяйственная жизнь на территории муниципального образования определяет также и многие вопросы его правового статуса, его роль и участие в планировании развития территории.

Экономическая жизнь в значительной степени определяет характер и специфику решения социальных вопросов.

Т.о., система организации экономической жизни может служить комплексным критерием для систематизации муниципальных образований, но при условии учета предыдущих критериев:

территории
населения
правового статуса

Г) Единство инфраструктуры муниципального хозяйства.

Административные способы управления территорией, ее экономикой часто приводили к тому, что инфраструктура большинства предметов ведения, отнесенные сегодня к компенсации местного самоуправления, была централизована, происходило постоянное укрупнение и стягивание объектов инженерной, социальной и другой инфраструктуры в центр.

В результате сложилась парадоксальная ситуация, когда органы власти на местах и сегодня не всегда имеют возможность организовывать деятельность по своим предметам ведения. В большой степени это свойственно сельской местности и городам спутникам больших городов.

1.4..Основные типы муниципальных образований в России

Основные типы муниципальных образований испытывали влияние территориального и отраслевого факторов на их внутреннюю хозяйственную деятельность. Причем территориальный фактор испытывал на себе влияние хозяйственной специфики.

Сельскохозяйственное производство, связанное с землей, тяготеет к территориальному принципу организации хозяйственной жизни и к равномерному расселению населения.

Специфика промышленного производства с концентрацией населения приводит к возникновению компактных поселений.

Все муниципальные образования можно разделить на три большие группы:

А) Поселенческие муниципальные образования (города, поселки, сельские населенные пункты).

К этой группе тяготеют те муниципальные образования, в которых имеется собственная инфраструктура.

Б) Территориально - поселенческие муниципальные образования (сельские районы, сельские округа и др.)

Такие муниципальные образования состоят из нескольких поселений, объединенных общим хозяйственным интересом, общей инфраструктурой производственной деятельности и муниципального хозяйства.

В) Территориальные муниципальные образования. Свойственны регионам с малой численностью населения и больших площадей, когда исключаются стабильные населения - Крайний Север, Тундра.

На приведенной схеме хорошо просматриваются Муниципальные образования по принципу "Территория - население"

Муниципальные образования:

ПОСЕЛЕНЧЕСКИЕ

ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПОСЕЛЕНЧЕСКИЕ

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ

На втором уровне систематизации следует ввести критерий отраслевого характера. В этом случае муниципальные образования делят на две группы -

- **многофункциональные**
- **монофункциональные**

Многофункциональные муниципальные образования: к ним относятся муниципалитеты, имеющие разветвленную сеть хозяйственных субъектов, осуществляющих деятельность сразу в нескольких отраслях производства. Пример - все административные центры России, в т.ч. Москва, Краснодар, Новороссийск и др.

Многофункциональные муниципальные образования: хозяйственная жизнь таких территорий определяется 2-3 отраслями или несколькими производствами одной отрасли.

Многофункциональные муниципальные образования имеют ярко выраженную отраслевую специфику и среди них можно выделить следующие группы.

- 1. Производственная группа - города - заводы - спутники
- 2. Бюджетная группа наукограды, Дубна, военные городки, закрытые территории - Арзамас - 16, Челябинск - 26 и т. д.

В этих образованиях местная власть полностью зависит от государства или центра, спутником которого они являются

ИТАК:

1. Тип муниципального образования определяется исторически сложившимся хозяйственным укладом, а формирование того или иного типа муниципального образования - предмет деятельности органов власти.

2. Принадлежность муниципального образования к одной из типологических групп позволяет определить особенности управления в муниципальном образовании с точки зрения как внутренней организации управления, так и форм организации деятельности власти.

Глава 2 МУНИЦИПАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО

Как уже отмечалось, одним из важных факторов успешного существования территорий является совпадение границ муниципальных образований с "экологическими" границами, а также одним из важнейших условий эффективного хозяйствования.

Природа местного самоуправления как общественное явление в значительной степени зависит от вида и типа хозяйственных отношений, существующих в обществе.

Для того, чтобы дать определение "муниципальное хозяйство", надо прежде всего установить родовое понятие "**хозяйство**".

Как правило под *хозяйством* понимают совокупность хозяйствующих субъектов, ограниченных видом собственности, определенным характером деятельности и территорией, на которой осуществляется эта деятельность.

Так. Государственное хозяйство любой современной страны осуществляется в ее границах, а права государства при осуществлении хозяйственной деятельности напрямую зависят от формы собственности хозяйствующих на его территории субъектов.

Но государство выступает не только в роли собственника, но и выполняет в силу своего особого статуса функцию регулирования хозяйственных отношений на своей территории.

Местное самоуправление несет на себе признаки как государства, так и хозяйственного субъекта. Т. о. просматривается двойственность природы местного самоуправления при определении понятия муниципального хозяйства.

Одни рассматривают муниципальное хозяйство лишь как совокупность предприятий и учреждений, относящихся к муниципальной собственности - коммунальное хозяйство. Такой подход снимает с органов местного самоуправления заботу о создании условий для развития территории, значительно снижает их интерес к созданию условий для инвестиций и иной деятельности, направленной на создание благоприятных условий для хозяйствования.

Другие относят к муниципальному хозяйству всю совокупность хозяйств, расположенных на территории муниципального образования, а значит властные полномочия органов местного самоуправления распространяются на все хозяйствующие на его территории субъекты.

Подобный подход ставит права органов местного самоуправления над всеми другими хозяйствующими на территории субъектами и дает им необоснованные преимущества в конкуренции прежде всего с частным сектором. При подобном подходе происходят разламывание понятия власти,

подрыв ее авторитета, недобросовестному исполнению местным самоуправлением возможных на нее законом части общественных дел.

Следовательно, муниципальное хозяйство - это что - то совокупное или совокупность предприятий и учреждений, осуществляющих на территории муниципального образования хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение коллективных потребностей его населения.

2.1 Отличие муниципального хозяйства от государственного и частного хозяйства

Система местного самоуправления занимает особое место в государстве в силу своей общественно - государственной природы. С этой точки зрения она осуществляет связь между государством и мелким собственником.

Чтобы понять это необходимо четко определить отличия местного самоуправления от государственной власти, а муниципального хозяйства от государственного и частного.

Являясь неотъемлемой частью государства, органы местного самоуправления имеют особенности, отличающие их от органов государственной власти.

первое отличие - самоуправление в отличие от государственной власти - власть подзаконная, действующая в пределах и на основании законов, принимаемых органами государственной власти.

второе отличие - самоуправление возможно лишь тогда, когда строго определена часть общественных дел. (предметы его ведения), которыми оно занимается. В этом его отличие от советов . где все уровни власти занимались всем и окончательным являлось только решение центральной власти.

третье отличие - для реализации полномочий по этим общественным делам (предметам его ведения) местное самоуправление должно иметь собственные ресурсы в виде самостоятельного бюджета и муниципальной собственности.

четвертое отличие - власть выборная , т.е требует обязательного наличия представительства населения.

При внимательном рассмотрении совершенно очевидны, с одной стороны - отличие местного самоуправления от государственной власти, с другой - неразрывная связь местного самоуправления государственной властью в целом.

2.2. Признаки государства в органах местного самоуправления и муниципального хозяйства :

- формирование общественных дел (предметов ведения) органов местного самоуправления происходит с 2-х сторон: со стороны населения, которое поручает органам самоуправления исполнение определенных функций, и со стороны государства - компетенция органов местного самоуправления закрепляется законом;

- государство не только позволяет органам местного самоуправления исполнять часть общественных дел самостоятельно, но и возлагает на них исполнение ряда собственных функций, сопряженных с контактами с населением.

Особенно важно, что государство передает не только функции, но и полномочия по принятию от его имени общеобязательных решений, оставляя за собой права контроля за их исполнением.

Иначе говоря : местное самоуправление является хозяйствующей властью, но властью, производной от государственной, действующей с позволения государства и в рамках, четко обозначенных государством в законах.

Особенности положения местного самоуправления в государстве и прежде всего его двойственная природа накладывает отпечаток и определяет особенность муниципального хозяйства.

Муниципальное хозяйство с точки зрения ведения хозяйственной деятельности в значительной степени носит черты частного хозяйства, т.к. выступает на рынке как самостоятельный и равноправный субъект хозяйственной деятельности, финансовыми ресурсами, землей.

Но есть одна особенность: использовать все эти ресурсы органы местного самоуправления должны для выполнения общественных функций, возложенных на них. Этим определяются и формы распределения результатов хозяйственной деятельности общественны по своей природе.

Следовательно в этом смысле муниципальное хозяйство представляет собой акционерное общество, участниками которого является все население муниципального образования. "Выплаты дивидендов по акциям производятся в виде общественно значимых товаров и услуг. В этом проявляется общественный характер муниципального хозяйства: жители являются одновременно и заказчиками услуг, оказываемых органами местного самоуправления по их поручению, и коллективными собственниками муниципального имущества.

С другой стороны, органы управления муниципальным хозяйством выступают в роли подрядчика, исполняющего государственные функции, которые оплачиваются государством. Прежде всего это касается функций,

исполнение которых невозможно централизованными государственными структурами:

учет движения населения и собственности;

организация повседневных контактов с населением по вопросам, отнесенным к ведению государства - социальное обеспечение, пенсионное обеспечение, образование и т.п.

Муниципальное хозяйство отличается от государственного достаточно широкими правами в области государственной деятельности, и прежде всего в области распоряжения собственными ресурсами; **от частного хозяйства** отличается общественным характером использования результатов деятельности.

2.3.Муниципальное управление муниципальным хозяйством

Органы местного самоуправления на практике занимаются координацией деятельности ряда организаций и предприятий, учреждений.

Содержание деятельности органов местного самоуправления распадается на два вида деятельности - **властное и экономическое**. Экономическая деятельность напрямую связана с реализацией групповых интересов граждан и зависит от форм организации субъектов хозяйственной деятельности. Субъекты хозяйственной деятельности можно разделить на:

муниципальные предприятия и учреждения;

предприятия и учреждения иных форм собственности.

Естественно, что **права** органов местного самоуправления в отношении этих групп **методы управления** ими будут различными.

Так **права** органов местного самоуправления в отношении муниципальной собственности должны быть отношениями любого собственника к его собственности. Отношение же к не принадлежащей ему (чужой) собственности орган местного самоуправления выступает как **власть**, а не как хозяйственный субъект.

Соотношение полномочий органов местного самоуправления в сфере регулирования хозяйственных отношений можно показать по схеме

отношение	-	властные
собственника	-	отношения

Схема свидетельствует о том, что полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования хозяйственных отношений не просто

разведены по двум видам, но в отношении всех муниципальных предприятий органы местного самоуправления выступают и как собственники и как власть.

Что касается управленческой деятельности органов местного самоуправления, то сложность состоит в том, что они выступают и как субъект хозяйственной деятельности, и как субъект, наделенный законом правом регулировать эту деятельность на своей территории.

В связи с этим основной вид деятельности органов местного самоуправления - обязательное подчинение деятельности предприятий, организаций, учреждений, находящихся на управляемой территории, удовлетворению интересам граждан. Отсюда - понятие:

муниципальное управление есть деятельность органов местного самоуправления, направленная на удовлетворение общественных интересов, осуществляемая в определенных законом формах посредством муниципального хозяйства.

Это определение хотя и громоздко, но наиболее полно отражает понятие "муниципальное управление", так как включает в себя и цель деятельности, и специфические средства ее осуществления.

Кроме того, на основании этого определения можно рельефно показать отличие муниципальной службы от службы государственной в органах государственной власти. Эти отличия также проистекают из двойственного характера природы муниципального хозяйства: муниципальный служащий должен обладать знаниями, необходимыми для непосредственной хозяйственной деятельности, т.е. должен быть в некотором роде предпринимателем.

С другой стороны, общественный характер распределения полученной в результате деятельности прибыли и регулирование хозяйственных интересов иных собственников, осуществляющих хозяйственную деятельность на управляемой муниципальной территории требует от муниципального служащего навыков управления и знаний, присущих государственным служащим.

2.4 Структура муниципального хозяйства

Методика, предложенная для определения понятия "муниципальное хозяйство", исходит из того, что:

муниципальное хозяйство - это совокупность предприятий и учреждений, осуществляющих хозяйственную деятельность на территории муниципального образования;

деятельность, осуществляемая этими предприятиями и учреждениями, направлена на удовлетворение общественных интересов населения территории; поскольку деятельность осуществляют разнородные по природе субъекты, то необходим субъект, координирующий их деятельность.

Анализ положений понятия показывает, что основным признаком, по которому можно классифицировать элементы муниципального хозяйства, является роль и место элемента в реализации общественных потребностей.

С этой точки зрения можно выделить следующие элементы муниципального хозяйства:

муниципальные предприятия, деятельность которых полностью подчинена интересам населения муниципального образования (край, район, село и т.д.);

иные предприятия и учреждения, деятельность которых лишь частично отвечает общественным интересам населения территории;

органы местного самоуправления.

Последний элемент - органы местного самоуправления - осуществляют особую функцию: они координируют деятельность и муниципальных, и иных предприятий и учреждений, а также распределяют результаты их деятельности.

Для муниципального образования наибольшее значение имеет форма построения отношений между всеми тремя элементами. Но очевидно, что самыми выгодными являются отношения с муниципальными предприятиями, так как они реализуют населению и товары, и услуги, и прибыль, являющейся собственностью также муниципального образования. Поэтому хорошо налаженное муниципальное хозяйство выгодно и муниципальному образованию, и органам местного самоуправления.

К сожалению, перечисленное выше является больше идеальной теоретической моделью. На практике же получается все далеко не так. И прежде всего - над муниципальными производителями нависают государственные потребители, т.е. "у одного с сошкой семеро с ложкой".

Дореволюционной России потребовалось до 50 реформ, чтобы муниципальные образования - губернии - не только удовлетворяли свои потребности, но и давали до 50 % бюджета страны.

По роли в решении вопросов местного значения можно выделить несколько видов муниципального хозяйства и расположить в порядке возрастания их роли в удовлетворении потребностей территории.

2.5 Виды муниципальных хозяйств

Коммунальная модель муниципального хозяйства. Основным ресурсом являются налоги с населения, которые возвращаются в форме удовлетворения общественных интересов.

Главным элементом в этой системе выступают органы местного самоуправления, на которые падает ответственность и за накопление и за расходование ресурсов.

Данная модель реальна для развитых и экономически сильных государств, когда недостаток ресурсов и средств территории восполняются государством. При этом права органов местного самоуправления ограничены на ведение местного хозяйства .

Коммунально-рентная модель. Данная модель от предыдущей отличается тем, что предусматривает участие органов местного самоуправления в сфере использования местных ресурсов и в развитии хозяйственной деятельности на территории через предоставление ограниченных прав в финансово-кредитной сфере и права ресурсной ренты, т.е. налоги с населения дополняются платежами за счет обложения потребителей ресурсов территории и производств на базе этих ресурсов, а также услуг, оказываемых населению территории предприятиями, не принадлежащими территории.

Муниципально - рентная модель. По этой модели основное бремя по обслуживанию интересов населения и решению вопросов местного значения несут органы местного самоуправления, для чего им представляется возможность стать полноценным хозяйствующим субъектом на своей территории.

Совершенно очевидно, что ни одна из перечисленных моделей в чистом виде не существует. От чего это зависит, от каких факторов ?

Главными факторами являются:

объем компетенции органов местного самоуправления, определенный законодательством ;

наличие и характер основных ресурсов территории;

наличие квалифицированных кадров в органах местного самоуправления и на муниципальных предприятиях;

способность населения платить налоги.

В зависимости от приоритета одного их факторов строится и формируется конкретный вид муниципального хозяйства.

2.6 Ресурсы муниципального хозяйства

Развитие муниципального хозяйства должно опираться на наличие определенных ресурсов или непосредственно на данной территории муниципального образования, либо на сопредельной территории, где это ресурс или ряд ресурсов в избытке.

Традиционно под ресурсами понимают совокупность возможностей той или иной территории. По отношению к хозяйственной деятельности, хозяйственным отношениям, как правило, понимают материальные и нематериальные показатели территории, которые могут быть использованы в хозяйственной деятельности или сделать эту хозяйственную деятельность эффективной.

Это: земля, недра, производственные мощности, производственный потенциал территории, климатические условия..

Но даже при наличии всех оптимальных условий по природным ресурсам сама хозяйственная деятельность невозможна без кадрового потенциала.

Наглядным является опыт Японии, которая при минимуме природных ресурсов после Второй мировой войны все усилия направила на подготовку высококвалифицированных кадров, которые, умело используя мировую информацию и современные информационные технологии, стала обладателем всех современных технологий - своеобразного ресурса успешной хозяйственной деятельности.

Не менее важным ресурсом, без которого невозможна никакая хозяйственная деятельность, является тот объем полномочий, которыми наделен хозяйственный субъект по закону, т.е **определенный правовой ресурс**.

Наличие богатых природных ресурсов еще не означает богатства населения, проживающего на данной территории. Например, без наличия права на взимание земельного налога земля как ресурс хозяйственной деятельности органа местного самоуправления рассматриваться не может.

Значительную роль в структуре муниципального хозяйства играют другие виды ресурсов: *финансовые, организационные и др.*

Примеры разнообразного видов ресурсов, обеспечивающих хозяйственную деятельность муниципального образования, свидетельствуют о том, что необходим полный и глубокий анализ наличия ресурсов, которыми располагают органы местного самоуправления.

Это особенно важно, если учесть, что любая территория является частью более крупного территориального образования, поэтому ресурсы конкретной территории могут быть собственностью различного уровня, при этом собственность защищается законодательно.

Отсюда формулировка определения ресурсов муниципального образования:

Под ресурсами муниципального образования понимают совокупность материальных и нематериальных возможностей территории муниципального образования, распоряжение которыми Законом отнесено к муниципальной компетенции.

Однако данное определение ресурсов сразу ставит несколько принципиальных вопросов:

какие виды ресурсов должны быть закреплены в Законе;

каков принцип отнесения ресурсов, тех или иных, к тому или иному уровню;

каков муниципальный набор ресурсов, необходимый для нормального функционирования муниципального хозяйства.

Ответ на первые два вопроса можно дать, исходя из целей деятельности муниципального образования, так как за муниципальным образованием должно быть закреплено столько ресурсов, чтобы можно было выполнять задачу экономического развития территории.

Например, если местному самоуправлению поставлена задача обеспечения населения коммунальными услугами, то весь производственный потенциал, работающий в этой сфере, должен быть подчинен органам местного самоуправления.

Не менее важным является вопрос об эффективном использовании местных ресурсов, что возможно только при закреплении ресурсов за муниципальным образованием. Например, наиболее рациональным использованием такого ресурса, как земля возможно только при долгосрочной ответственности органов местного самоуправления за состояние земли.

Если говорить о минимуме ресурсов, которые могут обеспечить устойчивость муниципального образования, его экономическую независимость, то необходимо определить или выделить основы местного самоуправления:

во-первых, **правовую**, законодательную основу, включающую полномочия, предметы ведения и гарантии прав местного самоуправления;

во-вторых, **финансовую** - комплекс финансовых ресурсов, проявляющихся наиболее ярко в бюджетном процессе;

в-третьих, **экономическую** - ресурсы, связанные с участием муниципального образования в хозяйственной деятельности; ключевым вопросом здесь остается управление муниципальной собственностью;

в-четвертых, **управленческую основу** - структурно-организационные, информационные и кадровые ресурсы.

В силу изложенного можно утверждать, что муниципальное хозяйство несет в себе черты как государственного, так и частного хозяйства.

Способ получения доходов ставит муниципальное хозяйство в один ряд с иными хозяйствами и хозяйствующими субъектами, а право на регулирование хозяйственных отношений на своей территории и общественный характер распределения прибыли свидетельствуют о принадлежности данного вида хозяйства к общественному сектору, регулируемому местными органами власти..

Глава 3. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

3.1 Место и роль органов местного самоуправления в управление местным хозяйством

Управление муниципальным хозяйством лишь одна из функций местного самоуправления. В широком смысле местное самоуправление, а следовательно и управление муниципальным хозяйством осуществляется населением, жителями локальной территории.

Существуют различные термины для определения понятия *население*, проживающего в границах муниципального образования и объединенного общими интересами (территориальный коллектив, община, коммуна и т.п.). Одним из таких терминов "*местное сообщество*" получил устойчивое распространение. В связи с этим термином можно дать и новое определение муниципального образования.

Под муниципальным образованием понимается населенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются

**муниципальная собственность,
местный бюджет,
выборные органы местного самоуправления.**

Таковыми территориями могут быть -
любое городское или сельское поселение: город, поселок, село, деревня, станица, хутор и т.д.;

часть поселения - район в городе;

несколько поселений, объединенных общей территорией: сельсовет, волость, сельский округ, район, уезд.

В каждом конкретном случае территории муниципальных образований устанавливаются с учетом исторических и иных местных традиций, а также с

учетом способов хозяйствования, географических особенностей и сложившейся коммунальной и социальной инфраструктурой.

Реализация прав населением на местное самоуправление, в том числе и на управление муниципальным хозяйством, возможна либо непосредственно, либо через создаваемые местным сообществом органов местного самоуправления и должностных лиц.

Существует процедура принятия решений в формах прямого волеизъявления, **через местный референдум, сход**. Сход свойственен для небольших поселений, где нет необходимости избирать власть. В крупных же поселениях или в объединении нескольких поселений прямое путем схода волеизъявление невозможно.

Оставляя все же непосредственными формами прямого волеизъявления право на принятие решений по принципиальным, наиболее существенным вопросам или проблемам местного значения (приобретение, отчуждение, создание, репрофилирование), необходимо признать, что регулярная повседневная деятельность по осуществлению местного самоуправления, и, в частности, по управлению муниципальным хозяйством практически невозможна вне системы органов местного самоуправления.

Следовательно, **текущее оперативное управление муниципальным хозяйством должно осуществляться специально создаваемыми для этого структурами, сформированными из профессионально подготовленных кадров.**

3.2 Классификация органов местного самоуправления

Органы местного самоуправления как субъекты управления муниципальным хозяйством классифицируются по следующим основаниям:

- способу образования;
- назначению (степени специализации);
- предметам ведения,
- способу принятия решений,
- типу выполняемых функций.

По способу образования - органы местного самоуправления разделяются на *выборные* и *другие*. *Выборные* органы общеизвестны. Что касается *других*, то они создаются по мере необходимости и могут подразделяться:

- формируемые на добровольной основе с последующим утверждением;
- на основе назначения (местная администрация);
- на основе кооптации по установленным нормам (комиссии при местной администрации).

Точно такая же классификация может быть результатом применения другого основания - *способу делегирования полномочий*. Общеизвестным в демократических государствах считается - **источником и носителем власти является народ**. Следовательно, всякие органы власти, в том числе и органы местного самоуправления, получают свои полномочия от народа. Отсюда *выборы* являются способом не только образования органов власти, но и наделение этих органов полномочиями.

Органы, формируемые иными способами, получают свои полномочия через посредство выборных органов, либо в соответствии с правовым актом, принимаемым выборными органами или населением непосредственно. Указанный правовой акт может быть общегосударственным, например, Конституция, или, местным, например, Устав муниципального образования.

Имеет большое значение вопрос о том, какие органы должны образовываться в результате избрания, а какие - другими способами.

По назначению органы местного самоуправления можно классифицировать как *органы общего и специального назначения (органы с широкой и узкой специализацией)*.

Общего - это те органы, деятельность которых распространяется на все сферы местного самоуправления.

Специального назначения - "отраслевые" органы, т.е. занимающиеся узким направлением деятельности местного самоуправления, одной или нескольких сфер его деятельности.

Очевидно, что от функционирования *общих* финансовых и бюджетных органов местного самоуправления.

В качестве *органов специального назначения* следует рассматривать органы управления

образованием,
здравоохранением,
муниципальным жилищным строительством,
муниципальной собственностью.

По предметам ведения - деление связано с тем, что органы местного самоуправления не только решают *вопросы местного значения*, отнесенные к ведению местного самоуправления, но и исполняют *отдельные государственные полномочия*, возложенные на них органами государственной власти.

Расширение самостоятельности местного самоуправления в управлении местными делами и одновременное обременение органов местного самоуправления государственными полномочиями, которые более целесообразно исполнять на месте, - такая тенденция направлена на создание разумного баланса между централизацией и децентрализацией.

Отдельные государственные полномочия могут исполняться органами, специально созданными для решения вопросов местного значения. Например, *ЗАГСы, военно - учетные столы.*

При исполнении отдельных государственных полномочий органы местного самоуправления подконтрольны государственным органам.

По способу принятия решений: такая классификация вводится в силу того, что в зависимости от характера решений они могут приниматься *в коллективном порядке или единолично.*

Способ принятия решений обусловлен как природой органа, так и характером принимаемого решения. Самый очевидный пример - представительный орган местного самоуправления. Этот орган принимает наиболее значимые для муниципального образования решения, выступая от имени населения территории. Но ни один член этого органа и не одна обособленная группа не вправе претендовать на выражение мнения всех избирателей. Следовательно, свои решения от имени населения этот орган принимает *коллегиально.*

Коллегиально имеет смысл принимать решение в тех сферах, где возможно предвзятое отношение или личный интерес власти или должностного лица к поставленной проблеме или вопросу. Это - представление муниципального жилья, размещение муниципального или государственного заказа на территории, оказание социальной помощи отдельным лицам или категориям населения, коим не положена эта помощь и т.д.

Но есть вопросы управления муниципальным хозяйством, которые требуют оперативного решения и в этом эффективность их решения. Тогда возможно принятие единоличного решения, если это решение не принесет вред, а конкретным сферам деятельности управляют высокопрофессионалы, которые могут взять на себя ответственность за принимаемое единоличное решение.

Рассматривая роль органов местного самоуправления как организационной структуры, выступающей от лица **субъекты** местного самоуправления как организационной структуры, выступающей от лица **субъекты** местного самоуправления - **населения** территории, **местного сообщества**, совершенно очевидно, что органы должны осуществлять **два типа функций:**

представлять интересы сообщества (*проектная функция*) и реализовать эти интересы (*программная функция*).

Этим двум типам функций соответствуют **два типа органов:**

представительные и исполнительные.

Следует четко уяснить, что речь идет не о принципе разделение властей, а именно о классификации органов местного самоуправления по типу исполняемых ими функций, связанных с управлением ими муниципальным хозяйством

3.2.1 Представительный орган (избираемый всенародно)

Представительный орган в целом наделяется в связи с его ролью в системе местного самоуправления исключительно компетенцией, которая не может быть предоставлена другим органам. Только представительный орган утверждает местный бюджет, устанавливает общеобязательные на территории муниципального образования правила, решает принципиальные вопросы с распоряжением муниципальной собственностью, контролирует от имени населения деятельность других органов местного самоуправления.

Представительный орган не должен рассматриваться как что-то монолитное и неделимое образование. Определенные вопросы этот орган принимает только сообща, а более мелкие, специальные может передать в свои же структурные образования для скорости решения многих вопросов, обсуждаемых в этих структурных образованиях параллельно.

Среди получивших наибольшее распространение структурных единиц следует выделить

комиссии по направлению деятельности (бюджета, контрольная по здравоохранению, экологии и т. д.);

территориальные группы депутатов;

фракции партий и т.д.

Существуют и *организационные модели* местного самоуправления, в которых создается не один представительный орган, а несколько органов с заранее определенными полномочиями. Это те же бюджетные, контрольные, по распоряжению муниципальной собственностью. В этом случае говорят о *системе представительных органов*.

3.2.2 Исполнительный орган (администрация)

Исполнительный орган может иметь еще более сложную организацию, в которой требуется установить место каждой его составляющей, которая в свою очередь, может быть самостоятельной в пределах определенной компетенции органам, структурным подразделением органа, наконец, должностным лицом.

Орган и структурное подразделение различаются по наличию права принятия самостоятельных решений, юридически значимых, относящимися к компетенции местного самоуправления.

Местные администрации во многих случаях не могут рассматриваться как органы местного самоуправления, так как решения принимают не самой администрацией, а должностным лицом

главой администрации, муниципального самоуправления, городским управляющим, мэром и т. п.

Администрация же при этом - аппарат управления, обеспечивающий исполнение полномочий высшего должностного лица.

Сама местная администрация неоднородна по своему качественному составу: в структуру входят как чисто аппаратные подразделения, так и органы с правом принятия решений по установленному кругу вопросов, часто наделенных правами юридического лица.

При достаточно полном анализе *структуры органов местного самоуправления* необходимо применять все возможные классификации: например, **представительный орган** определяется следующими характеристиками:

- по способу образования - *выборный*;
- по назначению - *орган общего назначения*;
- по предметам ведения - *решающий вопросы местного значения*;
- по способу принятия решений - *коллегиальный*;
- по типу исполнительных функций - *представительный*.

3.3 Структура органов местного самоуправления

При построении структуры используют следующие приемы:

устанавливаются характеристики объекта управления. Как правило это муниципальное хозяйство;

по отношению к объекту (муниципальному хозяйству в целом и к его составляющим) устанавливается перечень функций управления;

каким образом каждая функция наиболее эффективна;

какими характеристиками должны обладать исполняющие эту функцию органы;

органы, образующие структуру;

отношения и взаимосвязь органов в структуре;

окончательное формирование системы органов самоуправления.

Перечень выглядит значительно проще методики его осуществления. На практике возможны сочетания трех традиционно устойчивых элементов системы муниципального управления:

представительного органа,

местной администрации,

высшего должностного лица местного самоуправления

основываются на следующих основных вариантах распределения полномочий местного сообщества (населения территории), когда все непосредственно делегируемые населением полномочия реализуются:

в различных пропорциях представительным органом и выборным высшим должностным лицом;

представительным органом;

выборным высшим должностным лицом. При этом контрольные полномочия население оставляет за собой и реализует их путем сходов и референдумов.

Применение этого или иного варианта делегирования полномочий зависит от численности населения муниципального образования и размеров его территории, от объема и сложности решаемых вопросов, социально-политической ситуации и т.п.

Рассмотрим несколько вариантов.

Модель "СИЛЬНЫЙ МЭР - СОВЕТ"

МЭР - СОВЕТ - АДМИНИСТРАЦИЯ

Особенности этой схемы: МЭР и СОВЕТ избираются всем населением !

"Сильным" МЭР называется в силу ряда присущих ему в этой модели полномочий:

МЭР обладает правом "вето" на решение СОВЕТА;

самостоятельно формирует администрацию - назначает на должность и освобождает от должностей;

единолично руководит деятельностью администрации;

организует работу СОВЕТА, председательствует на его заседаниях, подписывает акты, Принимаемых СОВЕТОМ.

Для соблюдения баланса СОВЕТ наделяется правом преодоления "вето" квалифицированным большинством голосов депутатов.

Досрочное прекращение полномочий МЭРА в случае утраты доверия со стороны избирателей происходит по решению местного референдума

Модель "СЛАБЫЙ МЭР - СОВЕТ".

МЭР – АДМИНИСТРАЦИЯ - СОВЕТ

МЭР избирается из числа депутатов СОВЕТА. "Слабость" МЭРА состоит в полной подотчетности и подконтрольности СОВЕТУ. При этом:

МЭР не имеет право "вето" ;

формирование администрации проводится им по согласованию с советом;

пределы его правления администраций ограничивается решением совета;

Досрочное прекращение полномочий мэра осуществляется советом по собственной инициативе или инициативе населения.

МОДЕЛЬ "СОВЕТ-УПРАВЛЯЮЩИЙ"

Должность мэра не предусмотрена. Деятельность совета осуществляется избирательным из числа депутатов председателем, который не имеет полномочий по руководству местной администрации.

Все административные функции сосредоточены у нанимаемого на контрактной основе управляющего, который единолично формирует администрацию, руководит ее деятельностью, назначает и увольняет должностных лиц администрации. Отношения "управляющий - совет" определяются контрактом.

Председатель

Управляющий

Совет

Администрация

МОДЕЛЬ "ГОРОДСКАЯ КОМИССИЯ"

выборное лицо

комиссия

отдел

администрация

Эта модель основана на выборности целого ряда должностных лиц местного самоуправления и сочетании представительных и исполнительных функций. Избираются не депутаты представительного органа, а руководители органов и структурных подразделений местной администрации.

Полномочия представительного органа исполняет комиссия, состоящая из избранных должностных лиц.

МОДЕЛЬ "МЭР - СОБРАНИЕ"

Может быть рекомендовано только для малых поселений. В более распространенной отечественной терминологии - это "*староста - сельский сход*"

3.4 Формирование органов местного самоуправления

Процесс формирования органов местного самоуправления зависит от выбора модели и принципа местного самоуправления.

К основным принципам местного самоуправления относится наличие *представительного органа*. Целесообразность использования одной из избирательных систем определяется прежде всего его ролью в общей системе самоуправления. Применяемая избирательная система должна обеспечивать решение двух задач:

- * постоянное взаимодействие представительного органа с населением и
- * выражение общего интереса населения муниципального образования.

Самая известная и длительно применяемая в России - ***мажоритарная система*** - в одномандатных избирательных округах.

Преимущество ее - избранные по этой системе *депутаты наиболее приближены к своим избирателям*, хорошо знают интересы жителей округов.

Недостаток - *отсутствие у представительного органа местного самоуправления единого проекта развития муниципального образования*, т. к. каждый депутат стремится в первую очередь к решению проблем своего округа.

Пропорциональная избирательная система - основана на выборе по списку избирательных объединений. Эта система наиболее распространена для решения главной задачи *представительного органа*

- выражение общего интереса избирателей;
- разработка целостного проекта развития муниципального образования.

Проблема применения этой системы в России состоит в *неразвитости политической структуры общества*, отсутствие устойчивых избирательных объединений на муниципальном уровне.

Возможно применение смешанных избирательных систем, при которой часть депутатов избирается по мажоритарной, другая по пропорциональной системе.

Широко известны выборы по много - и маломандатным округам.

Некоторые рекомендации по практическому применению избирательных систем.

Основным критерием при выборе той или иной избирательной системы **следует считать возможность формирования на ее основе органа, максимально отражающего общие интересы жителей муниципального образования.**

СЛОВАРЬ

Ведение - правомочие на издание законов и иных правовых нормативных актов по конкретным вопросам государственной и общественной жизни.

Предмет ведения - вопросы или объекты правового регулирования на государственном или местном уровне

Геополитика - искусство управления государством, научное направление, изучающее объективные связи развития государства с географическими, природно-климатическими факторами, а также с другими государствами

Государственная должность - первичная организационно-структурная единица государственного аппарата, заключающая в себе часть его компетенции

Государственная политика - деятельность органов власти по достижению определенных целей и решению общественных проблем.

Государственная служба - один из центральных институтов административного права. Направлена на достижение общенациональных целей, выступает необходимой составляющей механизма практической реализации конституционных и законодательных норм.

Государственная собственность - в РФ имущество, принадлежащее на праве собственности РФ (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам РФ.

Государственное управление - целенаправленное, организующе-регулирующее воздействие государства через систему его органов и должностных лиц в них на общественные процессы

Государственный бюджет - общегосударственный централизованный фонд денежных ресурсов

Государственный служащий - гражданин, исполняющий в порядке, установленном федеральным законом, обязанности по государственной должности государственной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или средств бюджета субъекта федерации.

Департамент - название ведомства, отделов и управлений органов местного самоуправления

Депутат - выборный представитель, лицо, уполномоченное группой людей для представительства их интересов в законодательном или ином представительном органе

Дотация - денежные средства, выделяемые на какие либо общественные нужды безвозвратно из бюджета государства, предприятия для покрытия убытков или расходов

Земство - учреждение самоуправления в сельской местности

Концепция - совокупность - комплекс ключевых положений, идей, взглядов, принципов, дающих целостное представление о каком-либо явлении или событии; идейно-творческая трактовка темы, проблемы.

Кооптация - введение в состав выборного органа новых членов решением этого органа без проведения дополнительных выборов.

Коррупция - подкупность и продажность общественных и политических деятелей, работников управленческих органов.

Легитимность - качество власти, определяемое опорой на широкое согласие масс, высокий уровень общественной поддержки.

Лоббизм, лобби - деятельность социальных групп, отстаивающих свои политические интересы, группы давления на органы законодательной и исполнительной власти.

Мажоритарная избирательная система - основывающийся на большинстве один из способов определения результатов выборов и распределения депутатских мест в центральных и местных представительных органах, при котором в каждой избирательном округе необходимо получить большинство голосов; кандидаты меньшинства не могут быть избраны.

Менталитет - устойчивая настроенность внутреннего мира людей, сплачивающая их в социальные и исторические общности. Ментальность - форма выражения группового сознания, коллективно формируемый, исторически обусловленный характер индивидуального и общественного сознания.

Муниципалитет - орган территориального самоуправления, обладающий собственностью, имеющий право издавать юридические акты, устанавливать местные налоги, сборы за пользование различными благами и удобствами. Избрание руководящих органов муниципалитета осуществляется обычно демократическим путем, правом голоса обладают коренные жители. Достигшие определенного возраста.

Муниципальное образование - город, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, или часть поселения, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Муниципальная служба - в РФ - профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий.

Муниципальное право - отрасль юриспруденции, регулирует правовое положение, структуру и деятельность муниципальных органов. Оно рождается на стыке нескольких отраслей права: конституционного, административного, финансового, земельного, экологического.

Местное самоуправление - 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.

Мэр - высшее должностное лицо в муниципалитетах, самоуправляющихся городских общинах

Правовое государство - тип государства, в котором функционирует режим конституционного правления, существует развитая правовая система и эффективная судебная власть, вместе с реальным разделением властей и эффективным, развитым социальным контролем политики и власти.

Президентское правление - форма осуществления государственной власти в кризисных условиях, когда взамен местного самоуправления со стороны региональных органов устанавливается прямое управление центральным органом (в президентской республике - по поручению главы государства).

Прерогатива - исключительное право, принадлежащее какому-либо государственному органу или должностному лицу.

Самоопределение - право и практические действия народов или жителей определенной территории по свободному выбору форм общественной жизни, путем национального или культурного развития.

Секвестр - запрещение, налагаемое органами государственной власти на распоряжение и пользование каким-либо имуществом.

Сепаратизм - стремление к отделению, обособлению, разрыву целостности, разрушению сложившихся взаимосвязей. В государственно-правовой сфере - идеология и практика подрыва целостности государства.

Суверенитет - самостоятельность и независимость государства в его внутренних делах и внешних отношениях.

Урбанизация - процесс повышения роли городов в развитии государства при увеличении численности и влияния городского населения в обществе.

Федеральная интервенция - особое вмешательство федерального правительства в дела субъекта федерации.

Федеральное коллизионное право - совокупность юридических правил, определяющих возможность расхождения и противоречий между федеральным законом и нормотворчеством (законотворчеством) субъекта Федерации. Противоречие местных законов федеральным - **коллизии** - **юридические конфликты**.

Федеральное собрание - парламент РФ

Федеративный договор - один из источников конституционного права РФ регулирования федеративных отношений между государствообразующими субъектами.

Электорат - все те, кто пользуется избирательным правом в данном государстве и может принять участие в выборах соответствующего уровня и типа.

Элита - сравнительно небольшая группа лиц, занимающих ведущее положение в политической, экономической, культурной жизни общества.

Эмбарго - наложение ареста, запрет государственной власти на ввоз или вывоз особо ценных или особо опасных для страны материалов и предметов.