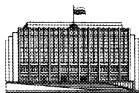


Вопросы организации местного самоуправления относятся к числу наиболее сложных проблем в области права, экономики и государственного управления. Муниципальная реформа в России идет уже более 20 лет. Сегодня мы вновь находимся на важном этапе преобразований в сфере местного самоуправления.

21-22 апреля 2014 года Советом Федерации совместно с Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова проводится Международная научно-практическая конференция «Земские учреждения и местное самоуправление: история и современность». В 2014 году исполняется 150 лет введения в России земских учреждений. Опыт их работы может быть полезен сегодня, при проведении муниципальной реформы. Настоящий аналитический вестник содержит материалы по основам деятельности земского самоуправления в России, а также актуальную информацию по организации местного самоуправления в России и зарубежных странах, в том числе с использованием информации, полученной по каналам Европейского центра парламентских исследований и документации (ЕЦПВД).

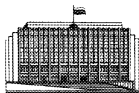
В работе над вестником принимали участие сотрудники Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Глигич-Золотарева М.В., Лукьянова Н.И., Кирюхин К.С., Гуринов С.Н., Славянская В.П., Усик А.С., Тургиева А.С., Буланов В.В.



СОДЕРЖАНИЕ

Учет лучшего отечественного и зарубежного опыта – ключ к становлению подлинно народного местного самоуправления в современной России

Вступительное слово председателя Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера С.М. Киричука	3
Полномочия и финансовые основы деятельности земского самоуправления в России в конце XIX века	5
Сравнительная характеристика финансовых основ местного самоуправления до и после принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ	10
Опыт организации местного самоуправления в зарубежных странах	19
Финансовые основы местного самоуправления в странах Европы	41
О механизме формирования органов местного самоуправления в городах Европы	45
«Организация местного самоуправления» Итоговый отчет по запросу Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в Европейский центр парламентских исследований и документации	58
Приложение	63



Учет лучшего отечественного и зарубежного опыта – ключ к становлению подлинно народного местного самоуправления в современной России

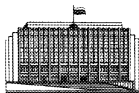
В представленный вашему вниманию сборник включены материалы по актуальным вопросам совершенствования местного самоуправления в Российской Федерации, в том числе освещающие особо востребованный сегодня исторический опыт деятельности земских учреждений в России в конце XIX века, а также материалы, раскрывающие отдельные аспекты организации местного самоуправления в ряде зарубежных европейских государств.

Необходимость основательного совершенствования системы местного самоуправления в Российской Федерации сегодня признаётся практически всеми государственными, муниципальными и общественными деятелями, представителями институтов гражданского общества, учёными и экспертным сообществом. Это объясняется многочисленными накопленными проблемами в этой сфере, не позволяющими местному самоуправлению стать эффективным институтом подлинного народовластия.

В своём Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в декабре 2013 года Президент России В.В. Путин в числе наиболее важных задач назвал уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах для того, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим посёлком или городом, в решении повседневных вопросов, которые определяют качество жизни.

Поэтому совершенно не случайно возрастание интереса в обществе к опыту земских учреждений Российской Империи второй половины XIX – начала XX веков. Этот всплеск внимания обусловлен не столько круглой юбилейной датой – в 2014 году исполнилось 150 лет учреждению земского управления в России, сколько практической насущной потребностью современной российской жизни в создании подлинно народного самоуправления в современной России и осознанием того, что слепое копирование иностранных образцов и игнорирование успешного и обширного отечественного опыта местного самоуправления является тупиковым путем государственного строительства. Зарубежный опыт, безусловно, нужно учитывать, но понимать те ограничения, которые ему присущи.

Институт земских учреждений в дореволюционной России был органичным и востребованным русским обществом. Земские учреждения были ориентированы, в первую степень, не на удобство



управления со стороны государственной власти, а на решение местных вопросов жизни людей силами выбранных представителей всех сословий, пользующихся наибольшим доверием в своей среде.

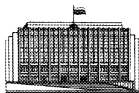
Многообразие опыта зарубежных государств в организации местного самоуправления с учетом культурно-исторических, политических традиций и иных особенностей разных стран наглядно отображено в представленном в данном сборнике Итоговом отчёте Европейского центра парламентских исследований и документации об организации местного самоуправления.

Для нас сегодня опыт зарубежных государств в сфере местного самоуправления имеет большую ценность. Ведь многие правовые институты действующего законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении имеют аналоги в зарубежной практике, и поэтому для решения имеющихся проблем местного самоуправления очень полезно знать, как сходные проблемы решались в других странах.

Надеюсь, что материалы, представленные в настоящем издании, будут полезны всем, кто интересуется проблемами развития местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежным опытом в этой сфере, и, тем самым, послужат делу создания эффективного и подлинно народного местного самоуправления в нашей стране.

*Председатель Комитета
Совета Федерации
по федеративному устройству,
региональной политике,
местному самоуправлению
и делам Севера*

С.М. Киричук



Полномочия и финансовые основы деятельности земского самоуправления в России в конце XIX века

В 2014 г. исполняется 150 лет введения в России земских учреждений. Опыт их работы может быть полезен сегодня при проведении реформы местного самоуправления.

История вопроса

Проект земской реформы разрабатывался с 1859 г. комиссией при Министерстве внутренних дел¹. Главным аргументом в пользу реформы было убеждение, что местные условия хорошо знают только постоянные жители данной местности, а посылаемые чиновники точно осуществляют программу, полученную в центре, без учёта местной специфики. В 1864 г. императором Александром II было подписано «Положение о земских и уездных учреждениях». В 1890 г. в ходе так называемых контрреформ императора Александра III было издано новое «Положения о губернских и уездных земских учреждениях».

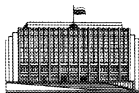
Земская реформа проводилась не повсеместно и не одновременно. К концу 1870-х гг. земства были введены в 34 губерниях европейской России, в Бессарабии и в Области войска Донского (где в 1882 г. земства были ликвидированы). Многие национальные и другие районы Российской империи земств не имели. Закон о земстве в западных губерниях был принят лишь в 1911 г. В 1912 г. были приняты законы о введении с 1913 г. выборных земств в Астраханской, Оренбургской и Ставропольской (административно относилась к Кавказскому краю) губерниях. Городское самоуправление (городские думы и городские управы) Санкт-Петербурга, Москвы и Одессы имели статус независимых уездных земских собраний и управ. Таким образом, одноименные уездные собрания и управы управляли только пригородными уездами, а территории городов были от них независимы.

На момент переписи 1897 г. в 34 земских губерниях проживало 65 910 000 человек, что составляло 70,5 % населения европейской России, 52,5 % населения Империи (без Финляндии). На 1 января 1914 г. в 42 земских губерниях европейской России проживало 111 708 000 человек, что составляло 88,9 % от населения России, а всего в 43 земских губерниях проживало 113 02000 человек, что составляло 64,9 % населения Империи (без Финляндии).

Организация земств

Землевладельцы, торговцы и промышленники, обладающие недвижимым имуществом определённой ценности, а также сельские общества имели право избирать из своей среды на 3 года представителей («гласных») в уездные земские собрания. Эти собрания под председательством уездного предводителя дворянства собирались ежегодно на короткий срок для руководства хозяйственными делами уезда. Уездное земское собрание избирало из своей среды уездную земскую управу, состоящую из председателя и двух членов. Управа была

¹ Председатель Н.А. Милютин, с 1861 г. – П.А. Валуев.



постоянным учреждением.

Губернское земское собрание - съезд депутатов от уездных земских собраний всей губернии под председательством губернского предводителя дворянства. Собирался раз в год в губернском городе. Губернское земское собрание осуществляло общее руководство хозяйственными делами губернии. Для постоянного ведения этих дел оно избирало губернскую земскую управу из председателя и нескольких членов. В губернское земское собрание, помимо гласных, входили местные представители ведомств. В губернских собраниях председательствовал губернский предводитель дворянства или иное лицо, установленное на эту должность губернатором.

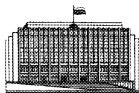
Деятельность земств была подчинена надзору губернаторов и Министерства внутренних дел.

Полномочия земских учреждений распространялись на следующие предметы ведения:

- сбор губернских и уездных земских повинностей и заведование собственными капиталами;
- попечение о развитии народного образования и установленное законами участие в заведовании содержимыми за счет земства учебными учреждениями;
- содержание в исправности состоящих в ведении земства дорог, дорожных сооружений, бечевников, а также пристаней вне поселений;
- заведование земскими лечебными и благотворительными заведениями, попечение о призрении (т.е., комплексная социальная помощь) бедных, неизлечимых больных и умалишенных;
- заведование взаимным земским страхованием имуществ;
- оказание продовольственной помощи населению;
- участие в санитарно-эпидемиологических и ветеринарно-полицейских мероприятиях;
- предупреждение и тушение пожаров;
- устройство и содержание земской почты;
- воспособление местному земледелию, торговле и промышленности.

Распределение полномочий между земствами и государством

Сфера деятельности	Полномочия земств	Полномочия государства
Медицина	содержание медицинских учреждений в уездах и в губернских городах; содержание бедных, неизлечимых и психиатрических больных в государственных больницах и больницах других земств	содержание медицинских учреждений в столицах

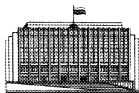


Образование	содержание (с государственным пособием и методическим руководством Министерства народного просвещения) начальных школ, специализированных неполных средних учебных заведений (сельскохозяйственные, технические училища и т. п.)	содержание начальных школ повышенного типа (уездные и городские училища, высшие начальные училища), специализированных неполных средних учебных заведений (сельскохозяйственные, технические училища и т. п.); среднее и неполное среднее образование (гимназии, прогимназии, реальные училища), а также высшее образование были государственными
Социальная помощь	содержание подкидышей и сирот	социальная помощь остальным категориям населения оказывалась бессистемно
Дорожное хозяйство	содержание малозначительных дорог, соединяющих губернии, и всех дорог внутри губерний	содержание основных транзитных дорог
Санитарно-эпидемиологическая и ветеринарная служба	полностью осуществлялась земствами	содержание губернских врачебных и ветеринарных инспекторов с несколькими помощниками
Охрана правопорядка	содержание арестных домов, для подвергнутых аресту по постановлениям земских начальников и городских судей	полностью осуществлялось государством при участии сельской полиции в волостях
Благоустройство населенных пунктов	благоустройство городов было полностью возложено на городские самоуправления, благоустройство в сельской местности - на сельские общества	государство практически не вмешивалось
Агрономическая помощь	оказание населению всех видов агрономической помощи (консультирование, содержание опытных хозяйств, торговля сельскохозяйственными орудиями, специальное образование для крестьян)	субсидирование
Мелкий кредит ²	практически отсутствовали	государство самостоятельно занималось мелким кредитом без участия земств

Финансирование земских учреждений

Земские учреждения финансировались за счет земских сборов, обособленных от государственных налогов и собираемых самими земствами на основании «Устава о земских повинностях» 1899 г. Земские повинности могли быть денежными и натуральными. Однако земства, как

² Система учреждений мелкого кредита была предназначена для льготного кредитования крестьян, преимущественно через кооперативы и товарищества.



правило, предпочитали преобразовывать натуральные повинности в денежные. Кроме того, земские учреждения получали многочисленные целевые дотации из государственного бюджета, прежде всего на содержание земских начальных школ и на различные мероприятия агрономической помощи. Земские денежные сборы могли быть назначены со следующих предметов:

- с земель (облагались все земли, в т.ч. казенные и удельные);
- с недвижимых имуществ в городах и местечках;
- с фабричных и заводских помещений;
- с промысловых свидетельств;
- с патентов на заводы для выделки спиртных напитков и заведений

для продажи питей (в 1906 г. сбор был отменен, но вместо него выплачивалась компенсация из государственного бюджета).

Земские сборы собирались по утвержденному бюджету земства - смете. Сборы имели раскладочный характер: общая сумма каждого собираемого сбора утверждалась земским собранием и вносилась в смету, после чего производилась раскладка - фиксированная общая сумма сбора распределялась («раскладывалась») по налогоплательщикам, пропорционально стоимости их имуществ (или промысловых свидетельств и патентов). Для губернских сборов раскладка производилась в два этапа - вначале сбор раскладывался на уезды, а внутри каждого уезда - на налогоплательщиков. Закон не устанавливал размер земских сборов с земель и недвижимости. В 1900 г. было установлено ограничение роста ставок налога - не более чем на 3 % в год, но по согласованию с губернатором это ограничение могло не соблюдаться.

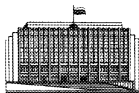
Земские натуральные повинности состояли в обязанности:

- содержания дорог;
- содержания подвод для разъездов чинов гражданского ведомства (внутри губерний);
- содержания транспортировки арестантов (до общегосударственных ссыльно-этапных дорог);
- снабжения квартирами чинов уездной полиции и некоторых чинов гражданского ведомства (прежде всего земских начальников и судебных следователей при их разъездах)³;
- истребления вредных для полей и лугов насекомых и животных.

Так как часть земских сборов и повинностей собиралась и расходовалась земствами, но предназначалась на общегосударственные нужды, а также из-за того, что часть земских доходов, выпавшая при введении казенной винной монополии, была заменена субсидиями от казны, взаиморасчеты земств и государства по налогам были достаточно сложны. Для разрешения возникающих вопросов и сверки взаимных обязательств в губерниях существовали губернские распорядительные комитеты, состоявшие из членов от правительства и от земств.

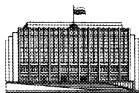
К 1912 г. земства основали 40 тыс. начальных школ, около 2 тыс. больниц, сеть библиотек, читален, аптек, фельдшерских пунктов. Земский

³ Большая часть данных обязанностей была отменена в 1900 г.



бюджет вырос за 1865 - 1912 гг. в 45 раз. 30 % земских расходов в 1912 г. шло на народное образование, 26 % - на здравоохранение, 6,3 % - на развитие местного хозяйства, 2,8 % - на ветеринарное дело. На земской службе в 1912 г. состояло около 150 тыс. специалистов - учителей, врачей, агрономов, ветеринаров, статистиков.

По Положению 1864 г. земства действовали под контролем властей, Министерство внутренних дел и губернаторы имели право отменять решения земства. Контроль Правительства над самоуправлением был усилен в 1890 г. В свою очередь, земства требовали расширения прав, проведения либеральных реформ, созыва «Всероссийского земства». Представители земского движения в начале XX века сыграли важную роль в формировании либеральных партий, создании русского парламента - Государственной Думы. В ходе Первой мировой войны земства создали Всероссийский земский союз помощи больным и раненым воинам. После Февральской революции 1917 г. земства были введены еще в 19 губерниях и областях России, созданы волостные земства - низшие органы местного управления. Были проведены перевыборы в земства всех уровней на основе всеобщего, прямого, равного и тайного голосования. Земства были ликвидированы в 1918 г. декретом советского правительства.



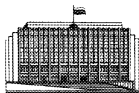
Сравнительная характеристика финансовых основ местного самоуправления до и после принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ

Проблемы местных бюджетов в Российской Федерации обсуждаются достаточно часто. Очевидно, что для большинства муниципальных образований в финансово-бюджетной сфере типичен ряд проблем: уровень финансовой обеспеченности зачастую не соответствует возложенным полномочиям; узкая доходная база муниципальных бюджетов и крайне ограниченные возможности влиять на ее расширение; высокая зависимость от финансовой помощи из бюджетов вышестоящего уровня; низкий уровень муниципального финансового менеджмента из-за нехватки квалифицированных кадров. Кроме того, существенным финансовым риском является нарастающий дефицит муниципальных бюджетов.

Президент России В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию 12 декабря 2013 г. отметил, что в системе местного самоуправления накопилось немало проблем, объем ответственности и ресурсы муниципалитетов не сбалансированы. В связи с этим, глава государства подчеркнул, что важнейшей задачей является уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах.

Финансовые основы местного самоуправления до принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. С начала 90-х годов в России в федеральном законодательстве неоднократно менялись как виды, так и ставки налогов, закрепляемых за уровнями бюджетной системы, принципы распределения налогов и сборов. Принятый в 1991 г. Закон № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» содержал закрытый перечень из 23 местных налогов, которые имели право установить местные власти (налог на имущество физических лиц, земельный налог, налог с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью устанавливались в обязательном порядке). Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. было разрешено дополнительно вводить местные налоги, не предусмотренные федеральным законодательством.

Налоговый кодекс РФ, принятый в 1998 г., содержал 5 местных налогов: налог на имущество физических лиц, земельный налог, налог на рекламу, налог на наследование или дарение, местные лицензионные сборы. В этот же период принимается Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», закрепляющий за местными бюджетами часть федеральных налогов.



Распределение доходов между уровнями бюджетной системы, за вычетом расходов на оказание финансовой помощи бюджетам других уровней (в % к ВВП)⁴.

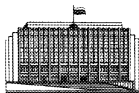
Годы / бюджетные уровни	Федеральный бюджет	Консолидированные бюджеты регионов	Региональные бюджеты	Местные бюджеты
1996	10,8	15	4,9	10,2
1997	10,8	17,5	6,6	10,9
1998	9,7	15,1	6,3	8,75
1999	11,3	13,9	7,1	6,8
2000	14,6	15,1	8,7	6,4
2001	15,1	14,3	7,8	6,5
2002	13,5	14,8	8,3	6,5

В дореформенный период 2001-2002 гг., доходы местных бюджетов составляли 6,5 % ВВП.

Анализируя тенденции развития бюджетной системы в 1990-2000-х годах, эксперты отмечают, что после финансового кризиса 1998 г. соотношение различных уровней бюджетной системы России существенно изменилось. Возросла роль федерального бюджета. Если на протяжении 1990-х гг. его доля составляла 10-11 % ВВП, то в 2000-2002 гг. она повысилась до 13-15 % ВВП. Называются несколько причин такой тенденции. Во-первых, произошло перераспределение налоговых поступлений в пользу федерального центра. В частности, прекращение практики распределения НДС между бюджетами разных уровней в 2000 г. и изменения в налогообложении в добывающих отраслях промышленности. Во-вторых, сложилась благоприятная конъюнктура на рынках энергоносителей, которая способствовала росту налоговых поступлений и, прежде всего, в федеральный бюджет. В-третьих, после финансового кризиса 1998 г. увеличилась собираемость федеральных налогов, была прекращена практика налоговых зачетов с федеральным бюджетом и уплаты налогов в неденежной форме; в 1999-2000 гг. сокращалась кредиторская задолженность предприятий и организаций в неизменных ценах, в том числе задолженность перед федеральным бюджетом.

Изменилось и соотношение между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами регионов. В 2001 г. доходы федерального бюджета впервые превысили доходы консолидированных региональных бюджетов. Еще одна особенность тех лет, которую отмечают эксперты, - сдвиги в структуре доходов консолидированных бюджетов регионов в пользу собственно региональных бюджетов. Это обусловлено тем, что регионы стали в большей степени принимать на себя расходные полномочия муниципалитетов. За 1997-2001 гг. доходы российских муниципалитетов уменьшились на 23 %. Сокращение доходов местных бюджетов в 1998 г. после роста в 1997 г. вызвано системным финансовым кризисом, который привел к снижению финансовых поступлений от налогов. Их падение в 1999 г. в значительной степени обусловлено сдвигом в

⁴ Расчеты на основе данных Минфина России и Госкомстата России.



распределении доходов внутри регионов в пользу областных бюджетов. Рост доходов местных бюджетов в 2001-2002 гг. примерно соответствует росту ВВП.

Одна из важнейших пропорций в структуре доходов местных бюджетов - соотношение между налоговыми доходами и финансовой помощью из вышестоящих бюджетов. В 1996-1999 гг. наблюдались рост доли налоговых доходов в структуре доходов муниципалитетов и снижение доли финансовой помощи. В 1999 г. вследствие реформ налоговой системы наметившаяся была тенденция к повышению значения налоговых доходов для местных бюджетов меняется на противоположную, что косвенно свидетельствует об усилении централизации в бюджетной системе России. В 2001 г. налоговые доходы местных бюджетов составляли 55 %, доля межбюджетных трансфертов – 40,4 %. При этом доля целевой финансовой помощи в общем объеме финансовой помощи местным бюджетам составляла лишь 3,8 %.

Таким образом, несмотря на то, что муниципалитеты находились в высокой финансовой зависимости от решений федерального центра и субъектов Федерации, до принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ доля налоговых доходов в общем объеме местных бюджетов была значительно выше, а зависимость от трансфертов из других уровней бюджетной системы, соответственно, ниже. Более того, низкая доля целевой помощи в местных бюджетах констатирует тот факт, что названные бюджеты обладали большей самостоятельностью в расходовании средств.

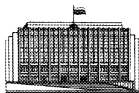
Финансовые основы местного самоуправления после принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. С принятием Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» началась реализация реформы местного самоуправления в России. Согласно данным Счетной палаты Российской Федерации, на начальном этапе реформы муниципальной власти, местные бюджеты не были обеспечены финансовыми источниками, которые соответствовали бы их расходным обязательствам. Необходимые расходы практически в 1,9 раза превышали доходы⁵.

Одной из основных целей реформы являлось «формирование реальной финансовой и экономической основы местного самоуправления». Авторами указанного закона оценивалось, что, в результате законодательных новаций, общий объем расходов местных бюджетов должен составить 8,1% от объема ВВП, а объем налоговых и неналоговых доходов – не менее 4,2% ВВП⁶.

В 2012 году фактические расходы местных бюджетов, по данным

⁵ Аналитическая записка Счетной палаты Российской Федерации «Анализ состояния и проблемы формирования доходного потенциала субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований в 2006-2007 годах».

⁶ Финансово-экономическое обоснование к Законопроекту №280514-3 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Источник: АСОЗД, адрес: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=280514-3](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=280514-3)



Минфина России, составили 3,2 трлн. рублей, то есть 5% к ВВП. Доходы местных бюджетов в 2012 году составили 3,1 трлн. рублей, из них налоговые и неналоговые – 1,2 трлн. рублей, то есть 1,9% к ВВП⁷.

Таким образом, реформа за десять лет ее осуществления не достигла поставленных целей в финансовом обеспечении местных бюджетов.

Роль налоговых и неналоговых доходов в формировании местных бюджетов. Основную роль в пополнении финансовыми средствами бюджетов всех уровней в современных условиях рыночной экономики призваны играть налоговые доходы. Однако налоговые доходы муниципальных образований по-прежнему не имеют определяющего значения в формировании доходного потенциала их бюджетов. Удельный вес налоговых доходов в общем объеме доходов муниципальных образований в 2012 г. достиг всего 29,8 % (в 2011 г. – 29,7 %) ⁸. При этом неналоговые доходы в бюджетах муниципальных образований имеют незначительную долю: год от года, как правило, менее 10 % в общем объеме доходов. К тому же, в 2012 г., по данным Минфина России, они еще и снизились по сравнению с предыдущим периодом⁹.

Основным налогом, формирующим местные бюджеты, остается федеральный налог на доходы физических лиц. Доля указанного налога в налоговых доходах местных бюджетов в 2012 г. составила 70,2 % или 656,7 млрд. рублей (в 2011 г. – 66,4 % или 583,5 млрд. рублей; в 2010 г. – 65,1 % или 525,2 млрд. рублей)¹⁰. Как видно из приведенных цифр, это достаточно стабильный налог, годовые колебания которого имеют четкий положительный тренд.

Несмотря на постоянное расширение первоначально установленного перечня полномочий муниципальных образований, перечень местных налогов не увеличивался. На муниципальном уровне после вступления в силу изменений Налогового кодекса, т.е. с 2005 г., осталось всего два действующих налога (земельный налог и налог на имущество физических лиц). Их удельный вес в налоговых доходах бюджетов муниципальных образований невелик и составляет всего 15 % общих поступлений налоговых доходов в указанные бюджеты и не обеспечивает финансовую самостоятельность органов местного самоуправления¹¹. По ранее проведенной оценке Счетной палаты РФ, лишь 2,5 % муниципальных

⁷ В 2012 году объем ВВП составил 62 599 млрд. рублей.// Данные Минфина России.

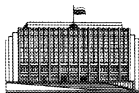
Председатель Правительства Д.А. Медведев подтвердил намерения о ежегодном увеличении доходной базы региональных и местных бюджетов на 1 трлн. рублей. // Отчёт Правительства Российской Федерации о результатах деятельности за 2012 год. 17 апреля 2013, Государственная Дума.

⁸ В целом, налоговые доходы местных бюджетов исполнены в 2012 г. в сумме 935,8 млрд. рублей, с ростом к первоначальному плану поступлений на 7,9 %.

⁹ В 2012 г. отмечается снижение поступления неналоговых доходов местных бюджетов, которые составили 264 млрд. рублей (в общем объеме доходов порядка 8 %), что ниже уровня 2011 г. на 5,4 % или 15 млрд. рублей.

¹⁰ Информация Минфина России о результатах мониторинга местных бюджетов по состоянию на 1 января 2013 г. (период мониторинга – 2012 г.).

¹¹ По данным Минфина России, по сравнению с 2011 г. произошел рост поступлений местных налогов на 26,2 % с 111,5 до 140,7 млрд. рублей и их удельного веса в налоговых доходах местных бюджетов с 12,7 % до 15 %.



образований могут обеспечить свои расходные обязательства полностью за счет налоговых и неналоговых доходов.

Очевидна заметная дифференциация социально-экономического развития муниципалитетов в зависимости от их типа, а также низкий экономический потенциал и недостаточная налоговая база значительной части городских и сельских поселений. По данным Минфина России, в бюджетах городских округов аккумулируется 61 % (570,5 млрд. рублей) налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов – 28 % (263,3 млрд. рублей) и 10,9 % (102,0 млрд. рублей) – в бюджетах поселений¹². Наибольшая доля налоговых доходов концентрируется в настоящее время в бюджетах крупных промышленно развитых муниципальных образований, которых всего несколько сотен по России. А самая многочисленная категория муниципальных образований (городские и сельские поселения) имеет очень незначительный объем налоговых доходов.

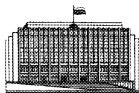
Межбюджетные отношения. Трансферты в доходах местных бюджетов. В отсутствие на федеральном уровне правового регулирования порядка оказания местным бюджетам целевой и нецелевой финансовой помощи, установления критериев закрепления за местными бюджетами нормативов отчислений от региональных налогов органы государственной власти субъектов Федерации устанавливают правовые нормы самостоятельно в соответствии со своими критериями. Это привело к значительному расширению бюджетных прав субъектов Федерации в отношении муниципальных образований. По данным Минфина России, поступления налогов, которые были переданы на муниципальный уровень в соответствии с законами субъектов РФ, в 2012 г. оцениваются в 59,7 млрд. рублей (это лишь 6,4 % от общего объема налоговых доходов).

Общая тенденция в межбюджетных отношениях региональных и местных властей выражается в том, что первые предпочитают формировать доходную часть местных бюджетов путем оказания из региональных бюджетов как целевой, так и нецелевой финансовой помощи. Объемы такой помощи утверждаются ежегодно принимаемыми законами о бюджете субъекта Федерации. В таких условиях основополагающей частью доходов местных бюджетов являются межбюджетные трансферты. Такие трансферты предоставляются из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в форме дотаций, субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов. На протяжении последних лет доля безвозмездных поступлений в доходах местных бюджетов остается высокой и стабильной (с тенденцией к возрастанию) – около 60 %. Так, в общем объеме доходов местных бюджетов в 2012 г. доля межбюджетных трансфертов составляет 61,8 % или 1938,6 млрд. рублей (в 2011 г. данный показатель составлял 60,7 % или 1798,2 млрд. рублей; в 2010 г. – 59,2 % или 1540 млрд. рублей)¹³.

На практике, как отмечают эксперты, распределение трансфертов часто порождает конфликт интересов органов региональной и

¹² По данным Минфина России.

¹³ Информация Минфина России о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2013 г. (период мониторинга – 2012 г.).



муниципальной власти. Отдельные муниципалитеты заинтересованы в финансовой самостоятельности, в то время как субъект Федерации, исходя из своих задач, изыскивает возможности через предельно допустимую централизацию бюджетных средств создать условия для максимального выравнивания всех муниципалитетов. В итоге уровень финансового обеспечения муниципальных образований в значительной мере зависит от решений, принимаемых на региональном уровне. Эксперты отмечают, что ежегодно меняется доля расходов местных бюджетов в совокупных расходах на уровне практически каждого региона. Сложившаяся практика говорит о том, что зачастую регионы исходят не из потребностей муниципальных образований, а из возможностей собственного бюджета. Существующая нестабильность в финансовом обеспечении местных бюджетов не позволяет муниципальным образованиям осуществлять долгосрочные инвестиционные проекты. Кроме того, нарастающие проблемы региональных бюджетов (дотационность и дефицитность большинства из них) могут лишь усугубить ситуацию финансового обеспечения муниципалитетов.

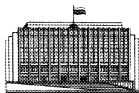
В 2012 г. объем дотаций и субсидий бюджетам муниципальных образований составил 308,6 млрд. рублей и 592,2 млрд. рублей соответственно (в общем объеме трансфертов – это 16 % и 31 % соответственно). Объем средств, передаваемых с целью финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в форме субвенций из региональных фондов компенсаций, составил 893,6 млрд. рублей (в общем объеме трансфертов – 46 %) и по сравнению с 2011 г. их общий объем увеличен на 25,6 %¹⁴.

Хотя в переходный период реформы местного самоуправления доля субвенций снижалась с 49,5 % в 2006 г. до 37,6 % в 2008 г., но общий объем субвенций в 2008 г. увеличился по отношению к 2006 г. на 21,5 % (на 94,2 млрд. рублей) и составил 531,6 млрд. рублей. В последующее время наблюдается как неуклонный рост объема субвенций - с 582,7 млрд. рублей в 2009 г. до 893,6 млрд. рублей в 2012 г., так и существенное возрастание их доли в структуре межбюджетных трансфертов (с 39,6 % в 2011 г. до 46 % в 2012 г.). В настоящее время структура и целевая направленность межбюджетных трансфертов показывают, что основную долю в них занимают трансферты, направленные на обеспечение целевых расходов и делегируемых полномочий. Таким образом, органы местного самоуправления нацеливают заниматься не вопросами местного значения, а исполнением государственных полномочий.

Кроме того, по информации субъектов Федерации, хотя в настоящее время т.н. «нефинансируемые мандаты» отсутствуют, однако государственные полномочия, переданные муниципальным образованиям, не в полном объеме обеспечены финансовыми ресурсами¹⁵. Как известно, данная проблема в межбюджетных отношениях публично - правовых образований Российской Федерации носит сквозной характер в силу того,

¹⁴ Информация Минфина России. Интернет-ресурс <http://www.minfin.ru/>

¹⁵ Заключение Счетной палаты РФ на отчет об исполнении федерального бюджета за 2010 г. (утверждено Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 29 августа 2011 г. № 40К (807).



что финансово-распределительная система государства приобрела достаточно централизованный характер.

Таким образом, подавляющее большинство местных бюджетов в настоящее время являются дотационными. При этом в структуре финансовой помощи местным бюджетам преобладают не дотации – направления, использование которых определяется самими муниципалитетами, а субсидии и субвенции, носящие целевой, заданный характер их использования¹⁶. В условиях преимущественной роли межбюджетных трансфертов в формировании доходов местных бюджетов, муниципальные образования с низким уровнем экономического потенциала будут продолжать оставаться в зависимости от финансовой помощи из вышестоящих бюджетов, у них не возникнет заинтересованности в проведении политики, направленной на экономическое и социальное развитие.

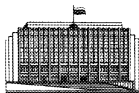
Результаты сравнительного анализа формирования местных бюджетов. Одной из принципиальных новаций, введенной Федеральным законом № 131-ФЗ, по сравнению с ранее действовавшими положениями является то, что существенно изменен не только состав, но и механизм формирования собственных доходов местных бюджетов. В Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержались положения, в соответствии с которыми органами государственной власти РФ должны были обеспечиваться финансовые гарантии осуществления местного самоуправления. За федеральными органами государственной власти были закреплены следующие полномочия (ст. 4):

- установление государственных минимальных социальных стандартов;
- компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти;
- обеспечение федеральных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления.

За органами государственной власти субъектов Федерации закреплялись следующие полномочия (ст. 5):

- обеспечение сбалансированности минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;
- обеспечение гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления;

¹⁶ Согласно ст. 139 БК РФ, «под субсидиями местным бюджетам... понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые... в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения». Кроме того, «цели и условия предоставления и расходования субсидий местным бюджетам... устанавливаются законами субъекта Российской Федерации». Субвенции, согласно ст. 140 БК РФ, предоставляются местным бюджетам «в целях финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, переданных для осуществления органам местного самоуправления в установленном порядке».



- обеспечение государственных минимальных социальных стандартов.

В соответствии с Федеральным законом от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ (утратил силу с 1 января 2006 г.) «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» доходная часть местных бюджетов состояла из собственных доходов, поступлений от регулирующих доходов и финансовой помощи. В состав финансовой помощи включались субвенции, а также дотации и средства создаваемого в составе бюджета субъекта Федерации фонда финансовой поддержки муниципальных образований.

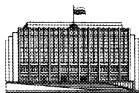
В 2003 г. финансовая помощь, за исключением субвенций, была переведена в состав собственных доходов местных бюджетов. До этого времени к собственным доходам относились местные налоги и сборы, доли федеральных налогов и доли налогов субъектов Федерации, закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе. К другим собственным доходам были отнесены как неналоговые (от реализации и аренды муниципального имущества, платежи за пользование недрами, штрафы, государственная пошлина и др.), так и налоговые доходы, механизм распределения которых устанавливался в этом же законе¹⁷. Такой порядок зачисления доходов от федеральных налогов гарантировал определенную стабильность и прогнозируемость поступлений в бюджет каждого муниципального образования.

В отличие от состава собственных доходов местных бюджетов, установленного Федеральным законом № 131-ФЗ, нормами Федерального закона № 126-ФЗ дотации и субвенции¹⁸, средства фонда финансовой поддержки муниципальных образований, доходы от регулирующих налогов, средства по взаимным расчетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации относились не к собственным доходам местных бюджетов, а к средствам бюджетного регулирования. Такая же логика формирования доходной части местных бюджетов была сохранена и в Бюджетном кодексе РФ, принятом в июле 1998 г.¹⁹ В ч. 1 ст. 47 Кодекса под собственными доходами бюджетов понимались виды доходов, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за

¹⁷ В бюджеты всех муниципальных образований должны были поступать не менее 50 % налога на имущество предприятий (организаций), а также подоходный налог с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица. Частью 4 ст. 7 этого закона были установлены также доли федеральных налогов, которые должны были поступать в местные бюджеты: 50 % подоходного налога с физических лиц и 5 % налога на прибыль организаций и др. Всем муниципальным образованиям законодательными органами субъектов РФ должна была выделяться на постоянной основе минимальная гарантированная часть каждого из указанных федеральных налогов. Сверх этих долей законодательными органами субъектов могли устанавливаться нормативы отчислений в местные бюджеты от этих федеральных налогов как на очередной финансовый год, так и на долговременной основе (не менее чем на 3 года).

¹⁸ В соответствии со ст. 1 Федерального закона № 126-ФЗ под субвенциями понимались денежные средства, выделяемые на конкретные цели и на определенный срок муниципальным образованиям из федерального бюджета, бюджета субъекта Федерации и подлежащие возврату в соответствующий бюджет в случае неиспользования их по целевому назначению в установленный срок.

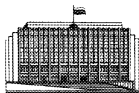
¹⁹ Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.



соответствующим уровнем бюджетной системы. В соответствии с ч. 3 этой статьи финансовая помощь (помощь бюджета другого уровня в форме дотаций, субвенций и субсидий) не являлась собственным доходом бюджета, которому она передается. Федеральным законом № 131-ФЗ нецелевая (дотации) и целевая (субсидии) финансовая помощь из бюджетов других уровней включена в состав собственных доходов местных бюджетов. От того, насколько адекватно в законодательстве будет отражено понятие «собственные доходы», напрямую зависит возможность органов местного самоуправления самостоятельно формировать и исполнять бюджет муниципального образования.

Необходимо отметить, что трактовка понятия «собственные доходы» в российском законодательстве отличается от трактовки этого понятия, принятого в международной практике местного самоуправления. В Рекомендациях²⁰ 7-й сессии Конгресса местных и региональных властей Европы дается следующее определение «собственных ресурсов»: «Термин «собственные ресурсы» означает финансовые средства, получаемые в результате принятия местными органами власти самостоятельных решений; они могут распоряжаться ими по своему усмотрению, а если речь идет о налогах, они сами могут устанавливать ставки в зависимости от своих потребностей и от того, в какой степени граждане готовы взять на себя налоговое бремя...». Опираясь на такое толкование «собственных ресурсов», к собственным доходам местных бюджетов в России можно отнести лишь местные налоги и сборы, средства самообложения граждан, доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности, часть прибыли муниципальных предприятий и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, добровольные пожертвования. Условно к собственным доходам можно отнести отчисления от федеральных налогов и сборов, установленные на долговременной постоянной основе. Анализ изменений законодательства о составе доходов местных бюджетов, сопоставление состава собственных доходов с содержанием этого понятия, используемого в международной практике, показывают: в 2003 г. состав собственных доходов местных бюджетов был необоснованно расширен за счет доходов, которые не могут быть отнесены к понятию «собственные доходы». В результате произошло существенное снижение доли реальных собственных доходов в местных бюджетах до нескольких процентов.

²⁰ Рекомендация 79 «О соразмерности финансовых ресурсов органов местного самоуправления их полномочиям - проверка принципа субсидиарности на практике». Страсбург, май 2000 г.



Опыт организации местного самоуправления в зарубежных странах²¹

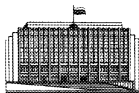
Административно-территориальное деление и организация власти в территориальных коллективах. Территория государства (в федерациях — территория субъектов федерации) делится на административно-территориальные единицы. Встречается двухзвенное деление: области (губернии, округа, провинции) — общины (муниципии, коммуны), трехзвенное: области — районы — общины, и четырехзвенное: регионы — области — районы — общины. Двухзвенное деление существует, например, в Болгарии, трехзвенное — в Китае, четырехзвенное — во Франции. В каждой из таких единиц есть либо назначенное должностное лицо, управляющее ею (губернатор в Финляндии, воевода в Польше, управитель области в Болгарии), либо назначенное должностное лицо и избранный гражданами совет (префект и генеральный совет в департаменте Франции), либо только избранный совет, выбираемые его председатель и мэр (в графствах Великобритании, в коммунах Франции).

Характер органов, осуществляющих управление на местах — в административно-территориальных единицах, в районах административной автономии — определяется двумя факторами: разным подходом к понятию государственной власти и публичной власти территориального коллектива и доктриной разделения административно-территориальных единиц на «естественные» и «искусственные».

В большинстве государств принята концепция, согласно которой органами государственной власти являются только центральные органы (парламент, глава государства, правительство и др.), их представители на местах (назначаемые комиссары, префекты, губернаторы), а также суды. Что касается выборных органов на местах и формируемой ими собственной администрации, то они рассматриваются как местные органы самоуправления и управления территориальных коллективов. Это тоже публичная власть, но не государственная, а власть населения тех административно-территориальных единиц, которые рассматриваются как территориальные коллективы. Истоки такого подхода лежат в «общинной теории».

Органы местного самоуправления автономны по вопросам их компетенции, по этим вопросам центральные органы не вправе давать указания, как органам самоуправления следует решить тот или иной вопрос. Однако они вправе и обязаны вмешаться, если орган самоуправления нарушает закон. Органы местного самоуправления не соподчинены между собой: каждое звено местных органов самоуправления осуществляет собственные полномочия. По уполномочию центральных органов государства местные органы самоуправления могут осуществлять также некоторые функции органов государственной власти, и тогда последние вправе давать им конкретные указания. Но в этом случае

²¹ При написании материала использованы различные источники, в т.ч. *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран — М.: ЮРИСТЪ, 2002.



органам местного самоуправления передаются необходимые материальные и финансовые средства.

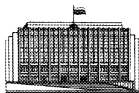
В некоторых странах принята иная, «государственная» теория местного самоуправления: эти органы рассматриваются как продолжение центральной власти, агенты центра, министерств. Такой подход чаще всего обосновывается тем, что основную долю средств органы местного самоуправления получают из государственного бюджета, а их политика по принципиальным вопросам должна быть единой с государственными органами и определяться центром.

Второе отмеченное выше обстоятельство — различная природа административно-территориальных единиц — оказывает влияние не только на принципиальный подход к положению местных органов в целом, но и на их структуру. Согласно принятой во многих странах доктринальной концепции, различаются «естественные» и «искусственные» административно-территориальные единицы. Первые — это разного рода поселения, села, города, где люди исторически и «естественно» группировались для совместной жизни. Эта форма получила в современном праве название общинного (коммунального) самоуправления. Города тоже рассматриваются в праве как общины, но компетенция крупных городов шире. В настоящее время наблюдается тенденция укрупнения мелких общин оказавшихся нежизнеспособными. В Нидерландах их число сократилось вдвое, в Германии — втрое.

Районирование территории страны актами государственных органов вызвало к жизни «искусственные» административно-территориальные единицы — воеводства, губернии, области, районы и т.д. В этих единицах, если они признаются территориальными коллективами, могут быть созданы выборные органы самоуправления или действуют только назначенные сверху чиновники (в Польше — воеводы, в Болгарии — управители областей, в Таиланде — губернаторы и т.д.). Это региональное самоуправление, если есть выборные органы, и региональное государственное управление, если есть назначенные чиновники. Региональные выборные органы самоуправления (обычно они, как и в общинных единицах, называются советами) создают свою региональную администрацию местного самоуправления. Это чиновники, ведающие делами по кругу вопросов компетенции местных органов самоуправления.

Государственное региональное управление также имеет свою администрацию — чиновников, подчиненных губернатору, воеводе или префекту. Во многих странах существуют промежуточные административно-территориальные единицы — районы, округа, где в отличие от других административно-территориальных единиц представительные органы не избираются, ими управляют назначенные чиновники или делегатуры вышестоящих советов.

Особыми территориальными единицами являются крупные города с прилегающими окрестностями (городские агломерации), союзы общин, школьные округа, экологические округа и т.д. Они не считаются административно-территориальными единицами, не имеют органов самоуправления и управления, хотя для решения своих вопросов создают

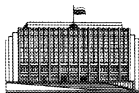


комитеты и советы (иногда выборные). На особом положении находятся столичные округа (столица государства с прилегающими окрестностями), но в них также избираются свои коллегиальные органы (советы).

Системы органов местного самоуправления и управления. В зависимости от использования той или иной концепции, а также от национальных особенностей и традиций различных государств различаются 4 основные системы осуществления публичной власти на местах: англосаксонская, романо-германская, иберийская и система советов.

В соответствии с англосаксонской системой для решения местных вопросов в административно-территориальных единицах (графствах в Англии и Уэльсе, областях и округах в Шотландии, графствах, округах, тауншипах в США, Австралии, Канаде) жителями избирается совет (правление), обычно на 2 - 4 года. Он состоит из 3 - 7 членов, в крупнейших городах — из 35 - 50 человек. Наряду с советом (правлением) население непосредственно избирает некоторых должностных лиц — шерифа, атторнея (являющегося представителем данной административно-территориальной единицы в суде - он избирается только в крупных единицах — графствах), казначея и др. Органа общей компетенции, аналогичного исполкому совета, не создается. В США местной управленческой деятельностью занимаются избранные населением должностные лица и те члены совета, которым это поручено, в Великобритании — отраслевые постоянные комиссии (комитеты), создаваемые из членов совета (комитеты по строительству, по вопросам образования, по местным дорогам и др.). Комитеты подбирают служащих, которые утверждаются советом и под руководством постоянного комитета занимаются исполнительной деятельностью в рамках компетенции местного самоуправления. В городах, как правило, действуют хартии самоуправления (некоторые из них пожалованы монархами столетия назад), в соответствии с которыми избираются советы и мэры. Мэры избираются либо непосредственно гражданами, либо советами. В первом случае это «сильный» мэр, получивший свою должность непосредственно от избирателей и нередко даже обладающий правом вето по отношению к решениям совета, во втором — «слабый», во многом зависящий от совета, его избравшего. В некоторых городах совет нанимает на срок (иногда до 12 лет) специалиста-менеджера для управления. Он тоже называется мэром, бургомистром.

Данная система не предусматривает назначения из центра чиновников на места для контроля за действиями выборных советов. Местные советы в пределах закона, обычая, сложившейся практики самостоятельно решают вопросы, не входящие в компетенцию государственных органов. Контроль центра за их деятельностью осуществляется путем финансовых ревизий (основную долю в финансировании местных расходов составляют, как правило, не местные налоги и доходы, а дотации из государственного бюджета), министерских инспекций (проверку производят уполномоченные министра по делам местного самоуправления), судебного контроля (центральные органы могут

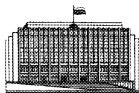


обращаться в суд с исками против органов местного самоуправления).

Романо-германская (континентальная) система местного самоуправления присуща Франции, Италии, Польше, Болгарии, заимствована Турцией, Сенегалом, другими странами. Она строится на основе сочетания выборности и назначаемости местных органов. Основанием для применения того или иного способа формирования местных органов обычно служат два момента: различие общинного и регионального звена административно-территориального деления и признание или непризнание данной административно-территориальной единицы территориальным коллективом. В общинах (поселках, городах, объединениях нескольких деревень — они называются коммунами) существуют только выборные органы местного самоуправления — совет и мэр с одним или несколькими заместителями. Совет и мэр могут избираться населением, но раздельно. Мэр и его заместители могут избираться также советом коммуны, как во Франции. Иногда совет избирает коллегиальный орган: в Польше — правление во главе с избранным войтом. Никаких назначенных сверху администраторов — представителей государственной власти в коммуне нет.

Существует несколько вариантов управления «искусственными» административно-территориальными единицами по этой системе. В соответствии с первым вариантом в некоторых административно-территориальных единицах областного или районного звена, которые не рассматриваются как территориальные коллективы, действуют только назначенные центром чиновники — органы государственной власти (губернаторы в Финляндии и Турции, управители областей в Болгарии, воеводы воеводств в Польше, помощники комиссаров или супрефекты в округах Франции). В соответствии со вторым вариантом в административно-территориальных единицах, которые рассматриваются как территориальные коллективы, одновременно действуют выборные советы и назначенные из центра чиновники, которые являются представителями президента, правительства, министра внутренних дел (в регионах и департаментах Франции, в областях Италии, в губерниях Индонезии, в губерниях и районах Таиланда, в областях и районах Украины и др.). Эти чиновники осуществляют на местах государственную власть, контролируя законность действий органов местного самоуправления. При таком варианте совет избирает свой исполнительный орган, единоличный или коллегиальный (председателя, джунту и др.), который руководит администрацией, подчиненной совету. Чиновник — представитель государства имеет свою администрацию. В его ведении обычно находятся вопросы охраны порядка.

До 80-х годов в некоторых странах Европы представитель государства в регионе контролировал целесообразность принимаемых советом решений, в связи с чем употреблялся термин «административная опека». В частности, до вступления в силу акта органа местного самоуправления префект (комиссар, губернатор и др.) визирует каждый такой акт, без чего решение совета не вступало в силу. Теперь этот контроль осуществляется во многих странах только с точки зрения

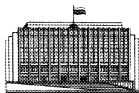


законности принимаемых решений, он стал гораздо менее жестким: префекты проверяют акты советов, но прежнее визирование отменено; оспорить законность актов они могут лишь в местном административном суде. Установлен и срок для таких возражений. Вместе с тем, в некоторых странах Европы действует прежняя концепция опеки (например, в Польше, где воевода не только отменяет акты совета гмины, но и может распустить совет). В ряде стран назначенные сверху представители государственной власти могут обратиться к главе государства или к правительству с предложением о роспуске избранного совета и проведении новых выборов в связи с систематическим нарушением советом законодательства или его неработоспособностью.

Иберийская система управления на местах существует в Бразилии, во многих испаноговорящих государствах Латинской Америки, хотя в самой Испании она отменена. В некоторых странах эта система близка к романо-германской, хотя в странах Латинской Америки роль представителей центра всегда значительнее в силу широких полномочий президента. При иберийской системе местного самоуправления население административно-территориальных единиц избирает совет и главное должностное лицо административной единицы (алькальда, регидора, префекта, мэра), иногда избирается коллегия должностных лиц. В некоторых странах главное должностное лицо избирается не населением, а советом. Алькальд (префект и т.п.) одновременно является председателем совета, его исполнительным органом и утверждается правительством (президентом, министром внутренних дел) как его представитель в данной административно-территориальной единице. Он обладает правом контроля за деятельностью совета, сосредоточивает в своих руках основные рычаги местного руководства и обладает большой властью. Правда, опека почти не применяется.

Система советов принципиально отличается от рассмотренных выше. Местный совет являлся органом государственной власти, избравшим исполнительный комитет - коллегиальный орган государственного управления в административно-территориальной единице. Члены исполкома являлись руководителями отделов и управлений и при помощи подчиненных им государственных служащих управляли отдельными сферами местной жизни (образованием, здравоохранением, торговлей, местной промышленностью и т.д.). Такая система создавалась во всех административно-территориальных единицах. Лишь в мелких населенных пунктах совет мог избрать не исполком, а председателя и секретаря совета, которые ведали исполнительной деятельностью. Иногда наряду с исполнительным комитетом совет избирал постоянный комитет, который между сессиями совета осуществлял его полномочия (в Китае это постоянный комитет местного собрания народных представителей). Чиновники для контроля за деятельностью советов сверху не назначались, но советы как органы государственной власти были подчинены по вертикали вышестоящим представительным органам.

Органы общинного самоуправления и управления. Существует несколько видов органов общинного самоуправления. На низовом уровне



это может быть староста (солтыс в Польше, кмет в Болгарии), староста деревни и городского квартала (Индонезия, Таиланд). Староста избирается обычно на сходе жителей села открытым голосованием, в странах Востока (например, в Индонезии) он утверждается министром внутренних дел из числа трех кандидатов, избранных собранием жителей.

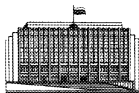
В селе, группе деревень, в мелкой общине (например, в Великобритании с числом менее 150 жителей) по мере надобности созывается сельский сход. Помимо выборов старосты деревни сход решает главные вопросы местной жизни: о строительстве и ремонте дорог, мостов местного значения, о противопожарной охране, санитарии и др. Для этого он может вводить небольшой разовый местный налог (самообложение). В некоторых странах сход (собрание) более формализован: установлены законом возраст его участников (Филиппины — 15 лет, Танзания — 21 год), периодичность созыва (например, в Индии 2 раза в год). Собрание деревни может избрать единоличного главу сельской администрации или коллективный орган (совет, комитет, правление).

В более крупных общинах гражданами избирается совет (как правило, на 2-4 года), который обладает правами юридического лица, имеет свой бюджет, распоряжается собственностью общины. В сферу его полномочий входят вопросы образования, здравоохранения, санитарии, строительство муниципального жилья, ремонт дорог и др. Представительный орган имеет исключительные полномочия. Только он (или сход граждан в общинах, где нет совета) может принимать устав данного территориального коллектива, обязательные решения и правила, свой бюджет, планы и программы развития, вводить местные налоги, устанавливать порядок управления своей муниципальной собственностью. Свои полномочия советы осуществляют на периодически созываемых сессиях. Работа депутата органа местного самоуправления не оплачивается (оплачивается лишь работа освобожденных работников: председателя совета, секретаря и др.), но в ряде стран (Великобритания, США, Япония) члены совета получают вознаграждение за каждое участие в заседании.

Важнейший орган общины — глава муниципального образования, обычно называемый мэром. Иногда непосредственно гражданами или советами избираются и другие должностные лица местного самоуправления. В небольших общинах советы избирают лишь председателя — мэра и секретаря, в более крупных избирается коллегиальный орган и мэр (либо мэр и его заместители).

Органы регионального самоуправления и управления. Известно несколько систем регионального самоуправления и управления.

1) В ряде стран на региональном уровне органами управления являются только назначенные чиновники (губернаторы, управители, воеводы и др.). Представительных органов, избираемых населением, в такой административно-территориальной единице нет. При назначаемом из центра чиновнике может создаваться совещательный орган. Чиновник формирует его сам, по своему усмотрению (Украина) или этот орган состоит из делегатов советов нижестоящих административно-территориальных единиц (например, сеймик при воеводе в Польше, куда



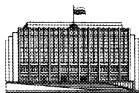
делегируются по 2 представителя от советов гмин — общин). Иногда совещательными органами при губернаторе являются дирекция, секретариат, состоящие из подчиненных губернатору ведущих чиновников местного управления, а также из некоторых других влиятельных лиц, включаемых в дирекцию самим губернатором.

2) В регионах одновременно действуют избранные советы и назначенные «сверху» представители государственной власти. Этот способ регионального самоуправления и управления охарактеризован выше на примере романо-германской системы (Франция). С 1996 г. он существует на Украине. При этом способе управления местные советы должны уведомлять руководителя государственной администрации в регионе, комиссара (префекта и т.п.) о своих решениях, но теперь такие решения для исполнения не нуждаются в обязательной визе комиссара. Если в административно-территориальной единице параллельно действуют представитель государства и совет, то сферы их компетенции разграничены законом. Поэтому существуют две системы органов, занимающихся непосредственной исполнительной деятельностью: чиновники, подчиненные представителю государственной власти, и служащие местного самоуправления.

3) В ряде испаноговорящих стран избираются и советы, и представители государственной власти. Последние, однако, становятся такими представителями только после избрания их председателями местных советов. Будучи избраны председателями советов, они назначаются правительством как представители государственной власти. В данном случае нет двух систем органов, занимающихся непосредственной исполнительной деятельностью в регионе: аппарат возглавляет председатель совета, он же — представитель государства, но предметы ведения между представителем государства и советом разграничены. Подобная система существует в некоторых звеньях административно-территориального деления в Египте.

4) В ряде бывших социалистических стран во всех звеньях регионального деления (как и на низовом уровне) создаются избираемые советы которые, в свою очередь, избирают исполнительные комитеты, а иногда также постоянные комитеты. Как отмечалось, при данной системе советы и исполнительные комитеты рассматриваются не как органы местного самоуправления и управления, а как органы государственной власти.

Государственный контроль в отношении местного самоуправления. Местное самоуправление как власть коллектива части территории государства находится под контролем государственной власти, представляющей общество в целом. Этот контроль осуществляется со стороны центральных органов и уполномоченных государственной власти на местах. Он имеет различные формы: инспекции и «советы» со стороны министерств, издание соответствующих министерских циркуляров, приостановление и отмена актов органов местного самоуправления (в случае противоречия закону и обычно только по решению суда), наложение взысканий на муниципальных служащих, смещение мэра и т.д. Принято



различать собственно контроль (проверку представителями государства, судами законности актов местного самоуправления) и административное вмешательство (агенты центра утверждают или не утверждают муниципальных служащих на ключевые посты, например, на пост начальника муниципальной полиции, приостанавливают деятельность совета, отстраняют мэра от должности). Существует жесткий финансовый контроль, особенно по дотациям центра, применяется судебная ответственность муниципальных органов по искам министерств. На местах создаются местные отделения министерств, часть из них может быть подчинена в некоторых отношениях муниципальным органам, но на деле влияние министерств гораздо сильнее. Часто центральные органы создают на местах т.н. публичные корпорации, которым передается обслуживание определенных сфер (транспорт, водоснабжение, энергия и др.). Создаются также специальные округа — школьные, по здравоохранению, экологии и пр.

Ниже организация местного самоуправления в ряде европейских стран рассмотрена подробнее (см. также Приложение).

Австрия

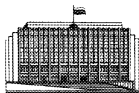
Страна поделена на 9 федеральных земель (Lander), одной из которых является Вена. Внутри земель формируются округа (Bezirke), в функции которых входит обеспечение управления на земельном уровне и выполнение федеральных задач. Главное должностное лицо в округе — губернатор, который назначается правительством земли и выступает в качестве руководителя исполнительной власти. Основная его обязанность — наблюдение за выполнением тех функций, которые переданы общинам земель или федеральным правительством. На него возлагаются также обязанности исполнения поручений земельного или федерального правительства. Основа системы местного управления — 2300 общин (Ortsgemeinden). На австрийскую общину²² возлагается ответственность за выполнение тех задач, которые делегированы ей землей и центральным правительством. Кроме того, община должна выполнять и те функции, которые входят в круг ее полномочий на местном уровне²³.

Структура и полномочия местных органов общин. Каждая община формирует свой совет, члены которого избираются путем прямого и тайного голосования на основе пропорционального представительства на период от 4 до 6 лет. В полномочия совета²⁴ входят все вопросы, затрагивающие текущую деятельность на местах в области содержания и обслуживания

²² В целях создания сильных общин в стране было проведено слияние небольших административных единиц с численностью населения менее 1000 человек.

²³ За исключением 15 общин и Вены, обладающих специальным статусом, оговоренным в соответствующем правовом документе, остальные общины формально равноправны и имеют одинаковую структуру управления.

²⁴ В исключительных случаях местные власти могут обратиться к центральным с просьбой взять на себя выполнение какой-либо функции, входящей в их компетенцию, например, такой, как содержание полиции. Это предполагает принятие местными властями соответствующего постановления, регулирующего деятельность местной полиции. Передача полномочий осуществляется на основании указа губернатора земли или земельной администрации.



дорог местного значения, мостов и средних школ, к пожарной охране и полиции, найму ряда категорий муниципальных служащих. Советом избираются бургомистр (обычно из числа членов совета) и один-три его заместителя. Они вместе с другими официальными лицами, избираемыми из числа членов совета и известных, пользующихся авторитетом общественных деятелей, составляют правление (Gemeindevorstand). Правление работает в течение того же срока, что и избранные члены Совета²⁵. В задачи правления входит обеспечение выполнения решений Совета, наблюдение за формированием и поддержанием различных структур общественной деятельности, направление действий местной полиции, курирование работы общественных институтов. Во всей своей деятельности правление подотчетно общинному совету.

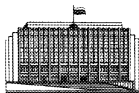
Бургомистр совмещает функции председателя совета и правления. Обычно он обладает правом налагать вето на решения совета, после чего вопрос выносится на повторное обсуждение и голосование. Эта процедура может привести к смещению бургомистра. В некоторых землях он может подать апелляцию к вышестоящему должностному лицу, в большинстве случаев это - окружной губернатор. К обязанностям бургомистра относится также наблюдение за соответствием функций и текущей деятельности, переданных в ведение общины федеральными и земельными органами, существующим нормам и решениям вышестоящих властей.

Федеральные власти делегируют землям целый ряд функций. В частности, запись актов гражданского состояния, подготовку и проведение выборов и переписи населения, регистрацию иностранных граждан, содействие проведению мероприятий по социальной защите населения, предоставление различной информации центральным органам власти.

Финансовая основа деятельности общин. Австрийские общины формируют свой бюджет за счет местных источников и отчислений от федеральных и земельных налогов²⁶. Собственные источники доходов - налоги на предпринимательскую деятельность, недвижимое имущество, заработную плату, напитки, индустрию развлечений, а также штрафы, пошлины на лицензирование и прочие поступления в местный фонд. Города, в которых расположены предприятия игорного бизнеса, получают в свой бюджет часть от получаемой ими прибыли. Также городам выделяются средства на развитие туристского бизнеса. Общины, где имеются специальные предприятия или виды промышленности, отвечающие общенациональным интересам, получают соответствующие целевые субсидии. Субсидии могут предоставляться также общинам, которые испытывают финансовые трудности, нуждаются в средствах для сбалансирования своего бюджета или преодоления последствий каких-либо

²⁵ Исключение составляет только Тироль, где правление работает 3 года, тогда как совет избирается на 6 лет.

²⁶ Отчисления в местный бюджет регулируются соответствующим актом о порядке финансирования, который определяет размеры отчислений по всем трем уровням из общей суммы доходов. Последняя формируется за счет налогов на доход, заработную плату, оборотный капитал, торговый оборот, алкогольные напитки, нефть и нефтепродукты, передачу прав на недвижимость, а также за счет рентных платежей на земельную собственность.



стихийных бедствий.

Местное самоуправление в Вене. Вена как столица страны имеет специальный статус, являясь одновременно и общиной, и округом, и землей. Город состоит из 23 районов. Бургомистр Вены одновременно выполняет и обязанности губернатора. Районный управляющий разделяет ответственность с городскими властями в вопросах финансирования, поддержания порядка на улицах, уборки отходов и мусора, содержания культурных и исторических памятников, фонтанов, часов и каналов. Кроме того, городские власти обязаны консультироваться с районным управляющим по любому вопросу, который оказывает непосредственное воздействие на развитие района. К ним относятся: строительство транспортных развязок, развитие общественного транспорта, определение порядка и времени работы предприятий сферы торговли, планирования городского строительства, меры по защите окружающей среды. В решении этих вопросов управляющие являются полномочными представителями интересов района. В каждом районе Вены избирается совет, перед которым ставятся определенные задачи, как, например, развитие культурных, спортивных и образовательных программ, разработка рекомендаций по улучшению инфраструктуры и упорядочению движения транспорта, выдвижение предложений по решению социальных проблем во взаимосвязи с соседними районами, а также информирование граждан о планах и действиях городских властей.

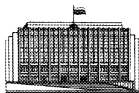
Англия

Англия разделена на 39 графств. Городские районы не входят в их состав, а являются самостоятельными административными единицами и разделены на округа.

Структура и полномочия советов графств. Основным органом власти в графстве является совет. Его структура не определена законом и не зависит от размеров и численности населения территории, хотя в практических целях избирательные округа поддерживают в этом вопросе соотношение между численностью избирателей и членов совета. Как правило, состав совета варьируется от 60 до 100 человек, которые избираются на основе всеобщего избирательного права в одномандатных округах простым большинством на 4-летний период. Работа в совете строится на добровольной основе и не оплачивается, однако за участие в работе сессий и выполнение других задач, вытекающих из обязанностей депутата, выплачиваются компенсации.

Советы графств исполняют функции, которые подразделяются на 3 группы:

- 1) вопросы, затрагивающие интересы большей части или всей территории графства (разработка структурных планов, планов развития, составляющих основу для подготовки местных планов и определенных типов предложений по развитию управляемых территорий, работа по управлению системой дорожного движения, общественного транспорта и содержанию шоссейных дорог; служба пожарной охраны и полиция, деятельность по защите интересов покупателя и служба переработки



отходов);

2) вопросы, затрагивающие интересы незначительной территории графства для обеспечения эффективного использования специализированных учреждений на подконтрольной территории (сюда относятся начальные и средние школы, специальные школы для умственно отсталых детей и инвалидов, различные формы специального образования, за исключением университетского);

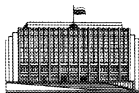
3) вопросы, затрагивающие услуги, предоставляемые исключительно на местном уровне, и часть услуг общего характера (такие услуги относятся к компетенции и графства, и района - например, организация музеев, картинных галерей, зон отдыха и т.п.).

Вопросы здравоохранения, снабжения газом, электроэнергией и водой, система канализации находятся в ведении представителей общегосударственного органа, специально создаваемого центральным правительством.

Структура и полномочия районных советов. Нижний уровень органов местного управления в Англии строится по районному принципу и включает 364 районных совета, из которых 36 приходятся на городские районы и 32 на город-графство Лондон. Районные советы состоят из избранных депутатов, число которых колеблется от 50 до 80 человек в городских районах, 60 в Лондоне и изменяется от 30 до 60 человек на других территориях. Из состава совета избирается его председатель, на которого возлагаются представительские функции.

Функции советов включают в себя: местное планирование, выдачу разрешений на реализацию планов развития, содержание дорог местного значения, предоставление услуг по паркингу автомашин (иногда сюда входят и другие вопросы, связанные с деятельностью местной системы транспортного обслуживания), вопросы жилищного обеспечения (такие, как снос трущоб, создание системы жилья, обновление городского жилищного хозяйства, размещение бездомных), сбор отходов. Совместно с советом графств районные советы решают вопросы деятельности музеев, картинных галерей, парков, игровых площадок, бассейнов и других мест для отдыха и занятий спортом. В городских районах Советы городов-графств отвечают также за систему школьного образования, сеть публичных библиотек и социальное обеспечение.

Сельские приходы. В Англии насчитывается более 10000 сельских приходов. В последние годы круг решаемых ими вопросов расширился. Теперь он охватывает такие задачи, как развитие промысловых работ и художественного творчества, обслуживание общинных залов, обеспечение услуг для отдыха и спорта, освещение пешеходных зон, развитие туризма, содержание кладбищ и крематориев. При содействии совета графства сельские приходы строят стоянки для местного автобусного парка и личного автотранспорта, тротуары и пешеходные дорожки. Кроме того, они обладают правом высказывать замечания по планам развития подотчетной им территории. Как и советы графств и районов, приходские советы имеют право брать в кредит определенные суммы на общие нужды территории, которые потом списываются со счетов прихода в районном совете. Функции



приходского совета могут выполняться и районным советом (исключение составляют вопросы, касающиеся выделения земельных участков).

Местное самоуправление в Лондоне. Большой Лондон состоит из 32 графств (городских территорий) и Лондонского Сити. Советы графств – основная единица местного органа власти. Сити является корпорацией. Общий совет – основной орган управления Сити, который в этой центральной части города осуществляет деятельность как совет графства, а также исполняет ряд исторически сложившихся традиционных обязанностей.

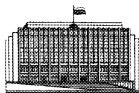
Органы местного самоуправления в Уэльсе. В Уэльсе система местных органов власти в основном строится по двухуровневому принципу. Страна разделена на 8 графств и 37 округов. Низовой уровень власти – община. В округах Уэльса на советы возлагаются обязанности по решению проблем уборки и переработки отходов и организации стоянок для транспорта. На некоторые окружные советы временно возлагаются обязанности по содержанию публичных библиотек. Основными органами власти в районах и графствах являются советы. Что касается состава и периода деятельности советов, то они полностью повторяют английскую модель.

Финансовая основа деятельности органов местного самоуправления в Англии и Уэльсе. Источниками покрытия текущих расходов местных властей являются правительственные дотации (покрывают около 40 % расходов). Порядок расходования этих средств каждый год оговаривается на переговорах между центральным правительством и ассоциациями местных властей. В дополнение к указанной дотации предоставляются целевые субсидии на строительство жилья, содержание полиции, транспорт и капитальные затраты, например на очистку и восстановление выведенных из оборота земель. Кроме того, в местный бюджет лицами, занимающимися не находящиеся в сельскохозяйственном обороте земли и строения, выплачиваются местные отчисления²⁷. Размер выплат зависит от оценочной стоимости собственности и уровня процентного отчисления, установленного местными властями. Ответственность за сбор отчислений и других видов налогов лежит на местных советах, Совете города-графства Лондон и Корпорации Сити. Другие доходы²⁸, такие, как рента за жилье, оплата услуг и квартир, предоставляемых местными органами власти.

Структура органов и полномочия районных и окружных советов Шотландии. Шотландия разделена на 9 округов и 53 района, в которых действуют местные органы власти. На Шетландских, Гебридских и Оркнейских островах, в силу их изолированности от главной части страны, действуют многоцелевые одноуровневые местные органы власти. Шотландия, включая прилегающие острова, разделена на избирательные округа, а районы – на участки. От каждого округа и участка избирается один член совета на 4 года; выборы проводятся последовательно, сначала в

²⁷ Покрывают около 30 % расходов.

²⁸ Покрывают около 30 % расходов.



округе, а затем, через 2 года - в районе. Окружные советы отвечают за планирование всех основных видов деятельности в таких сферах как транспорт, снабжение водой, канализация и очистные сооружения. Также в функции окружных советов входит обеспечение программ индустриального развития.

Районные советы несут ответственность за порядок застройки жилыми зданиями, вопросы местного планирования, контроля за строительством и развитием системы библиотек²⁹. Районы отвечают, главным образом, за качество продуктов питания, здоровое состояние окружающей среды, в том числе за сбор отходов, следят за чистотой воды, содержанием мест захоронения и крематориев, а также занимаются регулированием порядка в области развлечений игорного бизнеса. Районные советы совместно с окружными властями осуществляют также функции по обеспечению деятельности музеев, картинных галерей, общественных центров, парков, зон отдыха и т.п.

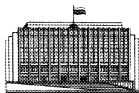
В Шотландии имеются уставные положения о создании советов общин, - там, где в этом есть необходимость на основании решений (статуты). В каждом районе и на островах вырабатываются свои решения. Советы общин, хотя и созданы на основе статута, не являются третьим уровнем власти. Поскольку в статутах не определена сфера обязанностей советов общин, последние не имеют права на собственные источники финансирования деятельности, однако могут получать целевые дотации под конкретные проекты. Основные функции совета общин включают в себя: сбор и обобщение информации; выражение мнения общины, которую совет представляет перед местными и другими общественными властями на данной территории по проблемам, входящим в сферу его компетенции, а также осуществление таких действий, которые отвечают интересам всей общины.

Дания

С принятием 1 апреля 1970 г. Закона о реформе местного управления количество округов было снижено с 24 до 14, а количество муниципалитетов - с 1388 до 275. Каждый муниципалитет в настоящее время входит в состав какого-либо округа, каждый округ объединяет от 5 до 32 муниципалитетов. Проведенная реформа не затронула город и округ Копенгаген и муниципалитет Фредериксберг, которые имеют специальный статус. Управление ими осуществляется в соответствии с Законом о Большом Копенгагене и Законом о региональном планировании в районе Большого Копенгагена.

Структура и полномочия органов местного управления в муниципалитетах и округах. В каждом муниципалитете и округе на основе всеобщего избирательного права и пропорционального представительства избирается Совет с полномочиями на 4 года. Совет самостоятельно определяет свой состав, который ограничен пределами: от 5 до 25 человек

²⁹ Исключением в этом случае являются Хайлэнд, Бордерс Дамфайрс и Гэлловэй, где эти функции выполняют окружные власти.



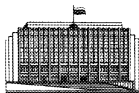
для муниципалитетов и от 13 до 31 для округов и городов Оденсе, Архус и Аальборг. Из своего состава совет избирает мэра и одного или двух его заместителей на весь период полномочий. Мэр исполняет двойные обязанности - председателя совета и руководителя местного исполнительного органа власти. В силу своей должности мэр является председателем финансового комитета³⁰. Кроме финансового, советы создают другие комитеты, необходимые для текущей работы, их состав и сфера деятельности определяются местным законодательством. Комитеты от имени совета принимают решения по всем текущим проблемам, а также готовят наиболее важные вопросы для обсуждения и принятия на совете. Кроме того, совет может создать комитет для рассмотрения какого-либо специального вопроса.

К местной компетенции относится решение общих задач, отвечающих потребностям муниципалитета, к компетенции округов - решения, которые затрагивают более широкий географический район. Задачи, стоящие перед местными органами власти, подразделяются на обязательные и рекомендательные. В число обязательных задач входит решение вопросов социального характера, таких, как оказание помощи незамужним матерям и инвалидам, организация работы круглосуточных детских садов, распределение пособия по безработице, выдаваемого центральным правительством. В обязанности местного управления входит организация школьного образования, при этом муниципальные органы отвечают за начальное образование, округа - за неполное среднее и совместно они отвечают за обеспечение среднего образования.

Все больницы находятся в ведении округов, которые оплачивают работу практикующих врачей. Муниципалитеты же отвечают за повседневное медицинское обеспечение (поликлиники), зубоврачебную помощь детям и уход за больными на дому. Строительством дорог и поддержанием их эксплуатационного состояния занимаются местные органы власти всех уровней. Распределение обязанностей определяется такой категорией, как важность дороги. Местные власти несут также ответственность за состояние окружающей среды, планирование развития своего избирательного округа, переработку отходов, очистку сточных вод и водоснабжение. В ведении муниципалитетов и округов, кроме того, находится вопрос предотвращения роста безработицы, особенно среди молодежи и тех слоев населения, которые в течение длительного времени не могут найти работу. К задачам, не носящим обязательного характера, относятся такие, как развитие и содержание культурных и спортивных сооружений, развитие сети местного транспортного обслуживания, создание общественных (муниципальных) предприятий и наблюдение за состоянием экономического развития своего района.

Финансовая основа местного самоуправления в Дании. У местных органов есть право установления размера налогообложения на доходы и на собственность обеспечивает основные поступления в местный бюджет,

³⁰ Финансовый комитет – наиболее важный в системе местных органов власти, он несет ответственность за составление финансовых отчетов, порядок расходования средств и всю систему финансового управления в избирательном округе.



который включает в себя отчисления и процентный доход (от средств местного органа власти, находящихся в банке). Однако около 50 % средств местного бюджета формируется за счет субсидий, в том числе целевых субсидий центрального правительства, выделяемых для реализации программ социального развития.

Исландия

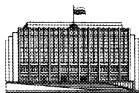
В Исландии существуют давно сложившиеся традиции местного самоуправления, деятельность местных органов власти гарантируется Конституцией. Основная единица органа местного управления - городской или сельский муниципалитет. В городах насчитывается 23 муниципалитета, в сельских районах - 109. В соответствии с новым законом (статус №8/1986) 23 исторически сложившихся района как элементы структуры местного управления к 1 января 1989 г. прекратили свое существование, их полномочия были переданы муниципалитетам и, где это требовалось, межмуниципальным ассоциациям. Таким образом, была сформирована одноуровневая модель местной власти.

Структура полномочия органов местного управления городских и сельских муниципалитетов в Исландии. Каждый город и сельский район избирает свой совет на основе пропорционального представительства, но во многих сельских районах выборы по-прежнему проводятся на основе личной борьбы кандидатов. В городской совет обычно входит 7, 9 или 11 членов, в городском совете Рейкьявика - столицы Исландии - 15 членов. Законом разрешено избрание в Совет до 27 человек. В сельских районах совет могут образовывать 3, 5 или 7 его членов. Все советы избираются на 4 года.

Городской (сельский) совет избирает из своего состава председателя, который руководит работой его сессий. Кроме того, он избирает мэра. Это может быть как член совета, так и не входящий в состав избранных органов власти житель района. В каждом сельском районе также избирают председателя совета, а в тех местах, где проживает более 200 человек, и мэра. Функции председателей городского и сельского совета различаются незначительно. Заседания совета созываются регулярно и открыты для свободного посещения. Советы осуществляют наблюдение за расходованием местных финансовых средств, принимают ежегодный бюджет и различные распоряжения, выдают лицензии, а также подготавливают доклады в парламент и центральные правительственные учреждения по интересующим местные власти вопросам, правовое регулирование которых сосредоточено в центре.

Городские и сельские муниципалитеты самостоятельно или совместно с другими организациями местного или государственного уровня могут решать следующие задачи: предоставление социальных услуг³¹; регулирование вопросов, относящихся к ведению фермерского хозяйства; осуществление деятельности в области образования и культуры;

³¹ Например, ежедневный уход за детьми, помощь на дому, помощь семьям, испытывающим трудности, помощь престарелым, организация молодежных программ, создание агентств по содействию занятости и т.п.



содержание в надлежащем состоянии дорог (часть средств на эти цели местные органы власти могут получать за счет субсидий); обеспечение медицинского обслуживания; осуществление городского планирования и решение связанных с этим вопросов, таких, как разработка строительных нормативов и предложений по планированию строительства; обеспечение пожарной безопасности и страхование на случай пожара, гражданская оборона.

Финансовая основа деятельности местных органов власти Исландии. Законодательством установлены четыре источника финансирования местных органов власти. Это налог на собственность³², взнос из Фонда содействия местным органам³³, прямой налог с дохода и оценочной стоимости собственности за минувший год, налог на оборотные средства компаний за минувший год. Его размер определяет представитель государственного налогового ведомства по соответствующей шкале налогов. Этот налог собирают местные органы власти. В дополнение к этому государство принимает участие в различных проектах на местном уровне, тем самым разделяя финансовое бремя местных органов власти. Это касается таких областей деятельности местных органов, как содержание средних, технических и музыкальных школ, развитие портового хозяйства и т.п. Обычно такие расходы носят долгосрочный характер. Местные власти имеют право дополнительно вводить налоги на строительство дорог и кинотеатров, на животных (овец, кошек и собак), а также оплату лицензий и разрешений на строительство. Они могут также получать доходы за счет поступлений от аренды мест общественного пользования, сдачи внаем помещений, ренты за жилье.

Испания

В Испании создано 3 уровня управления: местный, который включает муниципальный и провинциальный, областной и центральный.

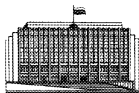
Структура полномочия местных органов власти в Испании.

Муниципалитеты. Каждый муниципалитет формирует свой совет³⁴. Мэр избирается из состава совета. Как правило, мэром становится лидер фракции, обладающей большинством голосов. При отсутствии такой фракции местный орган власти возглавляет та политическая группировка, которая обладает наибольшим числом мандатов. Однако,

³² Данный налог устанавливают и собирают местные органы власти.

³³ Фонд включает в себя часть государственного налога на торговлю, таможенные сборы, налоги на специальные государственные предприятия, в частности, обеспечивающие поступление на рынок спиртных напитков и табачных изделий, а также за счет обложения банков и нефтяных компаний. Средства фонда распределяются между местными органами власти, которым предоставлены права расходовать их по своему усмотрению, пропорционально численности населения. Дополнительные субсидии выделяются тем муниципалитетам, которые испытывают какие-либо финансовые трудности.

³⁴ Совет муниципалитета в составе от 5 человек для муниципалитетов с численностью 250 жителей и менее до 25 человек для муниципалитетов с численностью 100000 жителей, с последующим включением в состав совета еще одного члена от следующих 100000 жителей. Кроме того, при четном количестве членов совета в него включается еще один. Члены совета избираются прямым тайным голосованием на основе всеобщего избирательного права и пропорциональной системы представительства на 4 года.



законодательство не исключает возможности и прямых выборы мэра. Советы в муниципалитетах, насчитывающих не менее 5000 жителей, могут создавать свои правления, состоящие из мэра и назначаемых им членов. В состав правления могут входить до одной трети общей численности совета. Для изучения и подготовки вопросов, представляющих общественный интерес, в советах создаются комиссии, однако право принятия окончательного решения принадлежит сессии совета. Полномочия мэра включают в себя: созыв заседаний совета, составление повестки дня, подготовку бюджета, защиту интересов муниципалитета по всем правовым вопросам, выполнение решений совета, руководство повседневной работой муниципальных служащих³⁵.

Полномочия муниципалитетов включают в себя: поддержание чистоты и состояние водопровода и канализации, освещение, содержание парков и садов, управление муниципальной собственностью, обеспечение похоронных услуг и содержание кладбищ, городской общественный транспорт, городскую дорожную полицию, проведение соревнований и выставок и др. Совместно с вышестоящими органами власти муниципалитеты занимаются городским планированием и жилищным строительством, вопросами спорта, образования и культуры, гражданской обороны, туризмом, содержат музеи и памятники, пляжи, в их ведении находятся сберегательные кассы.

Доходы муниципалитетов формируются из следующих источников: налог на коммерческую деятельность³⁶; отчисления от стоимости индивидуальных услуг; государственные дотации, которые носят общий характер, а также другие поступления.

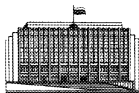
Провинции. Согласно Конституции Испании провинции представляют собой муниципальную структуру, отражающую административно-территориальное деление страны, и в тоже время это институт, обладающий самостоятельным правовым статусом³⁷. В каждой провинции имеется совет, состоящий из председателя и ряда советников³⁸. Советники, входящие в провинциальный совет, выбираются из числа членов муниципального совета на основе пропорционального представительства. Советники выбирают абсолютным большинством в первом туре голосования и простым большинством во втором своего председателя и его заместителя. Председатель и до одной трети провинциальных советников составляют исполнительный комитет совета. Совет создает также ряд

³⁵ Для оказания содействия мэру в работе, главным образом в контроле за деятельностью служащих, в муниципалитетах назначается секретарь. Он выбирается из т.н. национального контингента служащих, которые, прежде чем быть в него включенными, проходят конкурсный отбор. В состав этого контингента входят также кандидаты на должности муниципальных контролеров, казначеев и др.

³⁶ Данный налог начисляется с учетом местоположения и объемов «дела».

³⁷ Будущее провинций остается неопределенным. Хотя существование провинции закреплено в Конституции, их полномочия постоянно изменяются, что отражает происходящий в настоящее время процесс перераспределения обязанностей между различными уровнями государственной власти.

³⁸ Установлено соотношение между составом совета и численностью населения: при населении менее 500 000 человек в совет входит 25 человек, при населении свыше 1000000 - 31 человек, в советы городов Мадрид и Барселона входят по 51 члену.



комитетов, необходимых для исследований и подготовки рекомендаций по различным вопросам, затрагивающим общественный интерес.

Полномочия провинциальных органов власти включают в себя: содержание государственных дорог, ведение сельского и лесного хозяйства, животноводства, содействие в решении общественных проблем, служба здравоохранения, решение вопросов культуры, организация спортивных состязаний и выставок, обеспечение технической и экономической помощи муниципальным советам в создании и поддержании функционирования водопровода и канализации, системы освещения общественных мест, пожарной службы. Кроме того, существуют вопросы, которые решаются совместно с центральными государственными органами: снабжение электроэнергией, водой, создание институтов кредитования. Как и муниципалитеты, провинции могут образовывать объединения для решения характерных для данного региона задач.

Кроме своих прямых обязанностей органы провинциальной власти исполняют полномочия, делегированные им правительством. Они участвуют в проведении муниципальных работ, субсидируемых государством, в осуществлении технических услуг, предоставляемых государством. Постоянным представителем правительства в провинции является губернатор. Он назначается без ограничения срока пребывания на своем посту Кабинетом министров по представлению Министерства по делам территориальной администрации. На губернатора возложена вся ответственность за управление провинциальными отделениями учреждений центральных органов управления. Эти учреждения образуют провинциальный директорат, который проводит жизнь политику центральных министерств. Губернатор в своей работе опирается на помощь провинциальной правительственной комиссии, заседания которой проводятся в виде пленарных заседаний или заседаний рабочих групп.

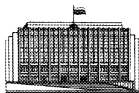
Источники финансирования провинций во многом идентичны муниципальным. В основном это местные налоги на частную торговлю и услуги, налоги на собственность, общие и целевые государственные дотации, субсидии, а также займы.

Люксембург

В административном отношении страна разделена на 3 округа, во главе каждого из которых стоит назначенный центральным правительством управляющий. Не обладая исполнительной властью, управляющий выступает как связующее звено между центральным правительством и муниципалитетом. В каждом округе насчитывается 126 муниципалитетов³⁹.

Структура и полномочия муниципалитетов. В каждом из 126 муниципалитетов избирается совет на основе пропорционального представительства в общинах с населением более 3000 человек и на

³⁹ Автономные полномочия муниципалитетов в Люксембурге закреплены Указом от 4 декабря 1789 г. Правовая основа местного правительства заложена в Законе от 24 февраля 1843 г., где определены структуры муниципалитета и округа, а также в некоторых статьях Конституции, принятой 17 октября 1868 г. Эти основные законодательные акты дополнены различными указами и подзаконными актами.



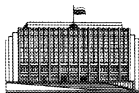
основе получения абсолютного большинства в районах с населением менее 3000 человек. Совет избирается сроком на 6 лет и состоит из фиксированного числа членов, которое варьируется от 7 до 27 в зависимости от численности населения.

Компетенция советов охватывает практически все области местного управления. Среди основных вопросов: назначение местного управленческого аппарата, регламентация деятельности полиции, наблюдение за муниципальной собственностью, принятие бюджета, ведение финансовой отчетности, организация различных общественных услуг (например, водоснабжение и пожарная охрана, обеспечение начального обучения). Для оказания содействия в реализации полномочий местного совета создаются различные комитеты. В их задачи входит, главным образом, подготовка отчетов и рекомендаций совету по вопросам, входящим в сферу их компетенции.

За реализацию решений совета отвечает мэр (бургомистр). Мэры могут также назначаться Великим герцогом. Это может быть член Совета или видный деятель, входящий в выборный орган местной власти, при условии, что он - люксембуржец по происхождению, не младше 21 года, внесен в список избирателей и проживает в данном муниципалитете не менее 6 месяцев. В малых муниципалитетах мэр может быть уполномочен на расследование случаев нарушения законности. Эти полномочия с разрешения государственного прокурора могут быть переданы другому члену правления. Мэр обязан присутствовать на заседаниях административного совета общественных домов призрения и Бюро социальной помощи, в которых он имеет право голоса. Мэр председательствует на заседаниях совета и правления, исполняет муниципальные подзаконные акты и распоряжения относительно полиции. В случае отсутствия мэра по болезни или другим причинам его функции может взять на себя следующее за ним по рангу лицо.

Члены правлений советов назначаются по рекомендации Совета из его состава, в больших муниципалитетах - Великим герцогом, а в малых - министром внутренних дел. Выступая в качестве государственного органа, правление отвечает за выполнение решений министров центрального правительства и Великого герцога, ведет акты гражданской состояния, архивы и учет общественной собственности, наблюдает за состоянием домов призрения и деятельностью Бюро социальной помощи.

Финансовая основа муниципальных органов власти. Фонды муниципальных органов власти складываются из местных поступлений и средств центрального правительства. К местным источникам относятся налог на собственность, предпринимательство, налог на нанятых рабочих и служащих и их заработную плату, а также штрафы, рента и другие отдельные поступления. За счет местных источников образуются до 65 % общего бюджета. Остальные 35 % средств поступают от правительства на покрытие затрат муниципалитета, связанных со сбором центральных налогов с населения, на добавочную стоимость и за пользование дорогами. Основными статьями расходов муниципалитета являются выплата заработной платы и компенсаций мэру, членам правления и



муниципальному секретарю, расходы на содержание муниципальных строений, дорожной и полицейской службы на обеспечение системы образования.

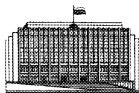
Норвегия

В административных целях страна разделена на 18 округов. Они представляют собой структуру центрального правительства, возглавляемую назначаемым им губернатором, действующим как представитель центра в выполнении различных административных задач. На той же самой территории, что и округ, действует так называемый политический округ, который выполняет посреднические функции правительства. В состав каждого из округов входят городские и сельские коммуны⁴⁰. Разделение полномочий между двумя уровнями местной власти сводится к тому, что коммуны решают проблему предоставления основных услуг, а окружные власти - проблемы, затрагивающие более широкие интересы населения.

Структура и полномочия муниципальных городских и сельских коммун. Все коммуны имеют одинаковую структуру и обладают сходным набором полномочий. В основном местный орган власти решает следующие задачи: организация начального обучения, медицинского обслуживания, содержание больниц, социальное обеспечение, общественный транспорт, жилье, дорожные службы, пожарная безопасность, предоставление различных культурных услуг. В каждой из коммун действует совет, избираемый на 4 года на основе всеобщего избирательного права и пропорционального представительства. В зависимости от численности населения, проживающего на соответствующей территории, а также от решения, принимаемого советом согласно установленной законом шкале, в него могут входить от 13 до 85 членов.

Совет избирает на весь период своих полномочий исполнительный комитет, состав которого отражает расстановку политических сил в совете. Его численность составляет одну четвертую от состава совета. В компетенцию комитета входит наблюдение за работой управленческого аппарата коммуны, подготовка вопросов для рассмотрения на совете, контроль за выполнением принятых решений, а также выполнение других функций, передаваемых советами исполкому. В таком случае комитет принимает от имени коммуны самостоятельные распоряжения либо другие решения, соответствующие полномочиям местного органа власти. В совете и исполкоме председательствует избранный на этот пост член совета. За свою деятельность он получает зарплату, соответствующую уровню его обязанностей как освобожденного функционера. В столице страны Осло, учитывая статус этого города, избирается еще ряд членов исполкома (муниципальных советников), находящихся на освобожденной работе.

⁴⁰ В середине 80-х гг. произошло их существенное сокращение (примерно с 700 до 454 коммун, из которых 47 относятся к городским и 407 к сельским коммунам). Тем не менее, большинство из них - это малые поселения, более чем в половине случаев население коммуны не превышает 5000 человек.



Решения о назначении и отстранении от должности руководителя местного органа власти принимает совет. В коммунах с населением свыше 10000 человек назначается главный управляющий, в средних коммунах - муниципальный секретарь, в малых коммунах такой должности не существует, ее функции берет на себя исполком. При этом в наиболее крупных органах местной власти наряду с управляющим назначаются несколько освобожденных руководителей отделов, отвечающих за конкретные участки работы: социальное обеспечение, школьное образование и др. В обязанности секретаря (управляющего) входит повседневный контроль за ведением всей управленческой деятельности и выполнением решений совета. Особое внимание секретарь должен уделять финансовым вопросам и порядку расходования средств. На нем лежит ответственность за представление бюджета на рассмотрение в совет и контроль за финансовыми аспектами рассматриваемых в исполкоме вопросов. Главный управляющий обязан присутствовать на всех заседаниях совета и исполкома, однако в их состав избран быть не может. Кроме того, он имеет право присутствовать на заседаниях комитетов и правлений местных предприятий, в состав которых может быть избран и, следовательно, имеет в них право голоса.

Финансирование коммунальных советов. Финансирование коммунальных органов власти осуществляется за счет местных налогов и других поступлений, а также за счет правительственных дотаций. Поступления из этих двух источников соотносятся на уровне коммун как 75 на 25. В соответствии с актами о регулировании налогообложения у коммун имеется право сбора отчислений с доходов, собственности и капитала. Налоги на доходы составляют до 90 % поступлений в бюджет муниципалитета. Дотации правительства представляются в чистом виде, без вычетов.

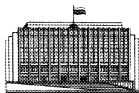
Польша

В стране, помимо государственной, имеются два уровня власти: воеводский и муниципальный - в городах и на селе (громада)⁴¹.

Структура и полномочия советов воеводств, городов и сельских территорий. Советы обоих уровней имеют одну и ту же структуру. Члены советов избираются по спискам, которые готовит избирательная коллегия на основании предвыборных собраний различных партий и общественных организаций. Все члены советов избираются на 4 года. Каждый совет избирает председателя совета, его заместителя, а также руководителей от 5 до 11 постоянных комитетов. Все вместе они образуют президиум совета, действующий как исполнительный орган.

В обязанности председателя совета входят руководство сессиями и работой президиума, а также представление интересов совета в необходимых случаях. Каждый постоянный комитет выступает как

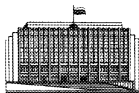
⁴¹ В настоящее время насчитывается 49 воеводств (3 из них - это города, имеющие статус воеводства), 2121 сельская община (громада), а также 809 городов. 5 крупнейших городских территорий разделены на 26 районов, а 550 городов имеют совместное управление с примерно таким же числом сельских общин.



консультативный орган, осуществляющий контрольные функции за деятельностью соответствующих отделов. Основные задачи комитетов: поддержание контактов с населением, реализация разработок совета, наблюдение за ходом выполнения решений совета, рассмотрение вопросов, представляемых советом или его президиумом, общее наблюдение за решением социальных вопросов, а также представление различных предложений на рассмотрение совета и других местных органов управления.

Руководит местной исполнительной властью воевода, в крупных городах - мэр, в малых городах, районах и сельских общинах - председатель. Воевода и мэр назначались решением премьер-министра, однако впоследствии это право было передано в местный совет. На уровне района и сельской общины председатель совета избирается из его состава, однако вступление председателя в должность происходит после официального утверждения воеводой. Руководители местных органов власти несут двойную ответственность - перед своим советом и перед вышестоящим руководителем, облеченным исполнительной властью.

В круг полномочий местных органов входит предоставление основных услуг в области управления. Полномочия местных органов воеводств заключаются в составлении программ развития, осуществлении контроля, координации и содействия общинам и городам в выполнении этих задач. Чтобы удовлетворить растущие запросы в услугах на местном уровне, в 1970-80-е гг. в результате перераспределения полномочий на местный уровень были возложены основные обязанности по управлению. Это означало, что хотя ремонт и обслуживание дорог финансировались за счет центрального правительства, строительство местных дорог велось в основном за счет местных источников и незначительного субсидирования из центра.



Финансовые основы местного самоуправления в странах Европы

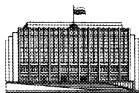
В соответствии с пп. 1–3 ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления «органы местного самоуправления должны иметь право в рамках национальной экономической политики на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий. При этом финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом. По меньшей мере, часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом». Согласно п. 5 той же статьи «защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их собственной компетенции».

Правовые основы финансового обеспечения местного самоуправления в Германии. Система финансирования муниципалитетов Германии, включая финансовое выравнивание, полностью соответствует приведенным выше нормам Европейской хартии местного самоуправления. Местное самоуправление в Федеративной Республике Германии гарантируется ст. 28 Основного закона (Конституции) Германии⁴² и соответствующими положениями конституций федеральных земель. Ст. 28 Конституции гарантирует общинам (поселениям) право на самоуправление, предоставляя им возможность самостоятельно управлять собственными делами в рамках законов. Обеспечение самоуправления охватывает, помимо прочего, основы финансовой самостоятельности.

Для выполнения своих многочисленных публичных задач общинам требуются доходные источники. Финансовый суверенитет общин и их объединений заключается в том, чтобы самостоятельно регулировать собственное финансовое хозяйство в соответствии с имеющимися законодательными предписаниями. Под финансовым суверенитетом муниципалитетов понимается их право получать доходы и принимать решения относительно использования этих доходов.

По данным Союза городов Германии, общие доходы муниципалитетов в 2010 г. возросли по сравнению с предыдущим годом на 3 млрд. евро, или 1,7 %, и достигли 173 млрд. В 2011 г. такой рост составил 0,7 %, размер поступлений в муниципальные бюджеты достиг 174 млрд. евро. При этом по данным Федерального министерства финансов Германии, общий размер налоговых поступлений в бюджеты всех уровней в

⁴² Основной закон (Конституция) ФРГ, вступил в силу 23 мая 1949 г.



2011 г. составил 555 млрд. евро.

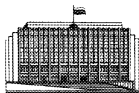
Система финансового регулирования многоуровневого местного самоуправления в Германии характеризуется тем, что общины и крупные города (городские округа) имеют собственные налоговые источники (в бюджет поступают налоги полностью либо частично). К основным налоговым поступлениям в бюджеты общин Германии относятся: поземельный налог, промысловый налог, поступления от налогообложения потребительских товаров. Кроме того, общины участвуют в распределении налогов между различными уровнями. Так, например, общины получают определенные процентные отчисления от налогов, установленных на государственном уровне: от подоходного налога и налога с оборота. Общины имеют право устанавливать местные налоги, если они не совпадают с налогами, установленными законодательством федерации или федеральных земель. Классическим примером подобного налога является налог на собак. К числу местных налогов общин также относят налоги: на вторую жилплощадь, на (алкогольные) напитки, на доходы со зрелищных и увеселительных предприятий.

Районы получают свои доходы главным образом за счет отчислений (платежей), перечисляемых им общинами, входящими в состав района. Кроме того, определенную часть своих финансовых средств районы получают с вышестоящего уровня в рамках финансового выравнивания. За счет этих финансовых источников формируется порядка 90 % бюджетов районов. И лишь около 10 % составляют средства, поступающие от сборов и взносов, различных видов платы (вознаграждений) за предоставляемые услуги, а также от собственной экономической деятельности⁴³.

Логика подобной системы финансирования заключается в том, что в соответствии с принципом subsidiarity предоставление определенных услуг делегируется общинами району в связи с невозможностью (неэффективностью) решения соответствующих вопросов местного значения собственными силами общины. Соответственно районы отвечают за предоставление этих услуг населению, проживающему в общинах, и именно за это общины перечисляют району определенные финансовые средства.

Доля общин и городов (включая городские округа) в общих объемах годовых финансовых поступлений на уровень местного самоуправления составляет порядка 75,6 %, а доля районов – 24,4 %. Такое распределение поступлений в пропорции 1:3 отражает различный функциональный «вес» районов и общин в общей системе местного самоуправления в Германии: с одной стороны, свыше 12 тыс. общин и городов (включая 116 городских округов), а с другой – 323 района.

⁴³ Такое разделение источников финансирования возникло в результате различных путей развития городов (общин) и районов Германии в XIX столетии: районы с точки зрения гарантий МСУ, предусмотренных в абз. 2 ст. 28 Конституции (под наименованием «Союзы общин»), в конституционно-правовом смысле были уравнены с общинами. Тем не менее, и сегодня сохраняется весомое отличие между этими двумя уровнями (типами) муниципалитетов, которое заключается в том, что районы – в противопоставление общинам и городам – не задействованы непосредственно в общей налоговой и финансовой системах, а участвуют в финансировании посредством получения косвенных отчислений от общин.



Финансовые основы местного самоуправления Франции. Совокупный бюджет органов местного самоуправления Франции составляет более половины бюджета государства – примерно 200 млрд. евро. Через местный финансовый орган власти органы местного самоуправления реализуют почти три четверти (73 %) инвестиций. Местные расходы составляют 21 % общих государственных расходов. Долг органов местного самоуправления равен примерно 11 % государственного долга. Местная система налогообложения обеспечивает 5,7 % ВВП страны, тогда как система налогообложения государства - 14,5 % и социальное страхование – 22 %⁴⁴.

Французские органы местного самоуправления имеют возможность финансировать свои расходы за счет собираемых налогов. Функции их налоговых органов ограничены, поскольку они не имеют права создавать, модифицировать или отменять налоги. Только парламент наделен правом, данным ему Конституцией Франции от 1958 г., устанавливать правила, относящиеся к базисной ставке, уровням и порядку взыскания налогов любого типа.

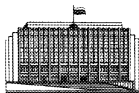
Органы местного самоуправления могут прибегнуть к 40 различным налогам, среди которых, например, есть налог на минеральную воду. Но среди этого количества налогов 4 прямых местных налога составляют основу местной системы налогообложения:

- 1) территориальный налог, которым облагаются предприятия;
- 2) поземельный налог на постройки - облагаются владельцы построенного здания или квартиры, организации, являющиеся собственником;
- 3) налог на жилье - облагаются собственники и арендаторы меблированных квартир (поступления данного налога составляют порядка 20 % от общей суммы четырех прямых крупных местных налогов);
- 4) налог на незастроенную землю - обеспечивает 1 % общего объема местных налогов.

Помимо этих налогов органы местного самоуправления могут располагать многочисленными ассигнованиями (или субсидиями) государства: в общей сложности, насчитывается 40 различных видов ассигнований. Среди них есть небольшие, есть крупные и есть одно очень важное, которое называется «общим государственным финансированием деятельности местных публичных учреждений» (порядка 40 млрд. евро). В стране действует не только система ассигнований, но и так называемые «переводы» налогов, когда государство, например, «переводит» регионам и департаментам часть внутреннего налога на нефтепродукты - налог на потребление нефтепродуктов, который платится при покупке бензина или газа.

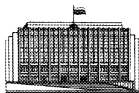
Еще одним источником финансовых ресурсов органов местного самоуправления являются доходы от унаследованного имущества. Унаследованное имущество - это государственные владения или владения,

⁴⁴ Бувье М. Финансовая независимость органов местного самоуправления Франции // Журнал «Бюджет». 15 января 2011 г. ООО Издательский Дом «Бюджет».



которые принадлежат коммуне, департаменту или региону. Последние могут учредить сборы для частных лиц, занимающих часть государственного владения (например, для ярмарочных торговцев на рынках или съемщиков ресторанов, кафе, если их террасы занимают часть тротуара). Органы местного самоуправления могут также эксплуатировать свои владения, например здания, принадлежащие коммуне, сдавая их в аренду.

Начиная с 1976 г. коммуны с численностью населения более 10 тыс. человек получили право брать займы. С 1979 г. введен новый вид финансирования органов местного самоуправления при передаче им государством полномочий – «глобальные ассигнования». До этого момента в стране были лишь целевые ассигнования. Закон, принятый в 1980 г., разрешил органам местного самоуправления самостоятельно определять размер налоговой ставки в пределах, установленных государством, 4-х самых крупных прямых местных налогов в целях повышения финансовой независимости органов самоуправления. Однако с середины 1980-х гг. были отменены целые группы местных налогов, что вызвало необходимость компенсации выпадающих доходов. Позже было принято решение перейти от прямых компенсаций к субсидиям.



О механизме формирования органов местного самоуправления в городах Европы

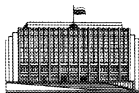
Проблематика развития городского местного самоуправления в настоящее время занимает одно из центральных мест в современной муниципальной науке. И это объяснимо: мегаполисы всегда являлись генераторами прогрессивных идей и новаторского опыта, оказывали значительное влияние на политическое и социально-экономическое развитие различных стран. Специалисты и практики в области местного самоуправления справедливо отмечают, что Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» фактически не учитывает специфику организации местного самоуправления в городах. Закон установил принципы функционирования местного самоуправления в рамках двухуровневой модели для всех типов муниципальных образований (преимущественно для сельской местности), однако города фактически остались за пределами предмета регулирования закона. Исключения были сделаны для муниципалитетов, получивших статус городских округов⁴⁵.

Это проблема и ряд других, которые обнажились спустя 10 лет с момента принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ, свидетельствуют о необходимости дальнейшего совершенствования законодательства о местном самоуправлении. Не случайно Президент России В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. обозначил работу по совершенствованию деятельности местной власти в качестве одной из важнейших задач государства на современном этапе⁴⁶.

Сегодня в рамках преобразований в сфере местного самоуправления необходимы системные и качественные изменения, в том числе по проведению дифференцированной политики в отношении различных типов муниципальных образований. Муниципалитеты, являющиеся точками роста (прежде всего крупные и крупнейшие города), должны получить

⁴⁵ Следует отметить, что Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает такой тип муниципального образования как городской округ, которым наделяется городское поселение при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий Российской Федерации, а также при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающего муниципального района вопросов местного значения района и осуществления ими отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Тем не менее, из-за нечеткости критериев наделения муниципалитета статусом городского округа не всегда на практике социально-экономическое развитое муниципальное образование получало указанный статус. Так, например, в результате муниципальной реформы территории многих городских округов оказались сформированы в границах прежних муниципальных образований – районов, в основном на неурбанизированных территориях.

⁴⁶ В своем Послании В.В. Путин отметил, что считает важнейшей задачей уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово самостоятельной власти на местах.



действенные стимулы для развития, а отстающие в развитии территории (прежде всего сельские) – гарантии государственной поддержки. Ряд экспертов предлагают инфраструктурно развитым городам дать больше полномочий, в том числе путем предоставления им права расширять перечень решаемых ими вопросов местного значения, развивать налогооблагаемую базу местных бюджетов, потенциал своего территориального роста. В малых городах и в сельских поселениях должна осуществляться государственная поддержка, например, в строительстве крупных инфраструктурных объектов, в финансовом обеспечении.

Анализ зарубежного опыта организации местного самоуправления в городах имеет немаловажное значение для российской муниципальной теории и практики. В данном материале будут рассмотрены подходы к функционированию и организации городского местного самоуправления стран Западной Европы и США. Особый интерес в практическом и теоретическом плане представляет собой организация местного самоуправления в крупных городах и, особенно, в мегаполисах. В этих городах, как правило, функционирует сложная система местного самоуправления, в которой совмещаются функции нескольких уровней местного самоуправления города, где существует районное деление. Зарубежный опыт показывает, что нет универсального подхода к организации системы местного самоуправления. В каждом конкретном городе на первый план выходят особенности исторического развития и политические и экономические интересы.

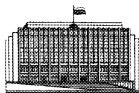
1. Особенности местного самоуправления в крупных городах Западной Европы и в Нью-Йорке

Организация управления в Берлине

Берлин — столица Германии, самый крупный и самый населённый город Германии с численностью жителей около 3,5 млн. человек. Административно Берлин подразделен на 12 административных округов и 95 входящих в них районов. Районы не являются самостоятельными территориальными публично-правовыми образованиями, а представляют собой «единицы самоуправления в Берлине без собственной правосубъектности». Районы не обладают правом принятия уложений и финансовым суверенитетом, однако они могут самостоятельно нанимать персонал и определять внутреннюю структуру своих органов управления.

Структура районной администрации во многом аналогична общинам в других федеральных землях, где действует принцип двухступенчатого муниципального управления. Городские районы Берлина имеют два органа. Это собрание народных представителей, которое избирается жителями района и административный орган управления (районный бургомистр и 4 муниципальных советника), избираемый собранием народных представителей.

Собрание народных представителей определяет основные векторы проводимой в районе политики, выносит решения по важнейшим вопросам (районный бюджет, планы застройки и т.д.) и контролирует деятельность



районного управления. Для выполнения задач Собрание создает комиссии. В комиссиях наряду с членами собрания в их работе принимают участие граждане, избираемые собранием народных представителей (депутаты граждан).

Районное управление как административный орган управления районом занимается текущими делами, которое подотчетно районному собранию народных представителей. Руководство (бургомистр и муниципальные советники) избирается собранием народных представителей сроком на 4 года и может быть в любое время отозвано большинством в 2/3 голосов.

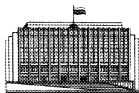
Районные бургомистры вместе с Правящим бургомистром как главой правительства Земли и города образует «Совет бургомистров», который может излагать свою точку зрения перед Сенатом и вносить предложения. В Берлине разрабатывается и принимается единый земельный бюджет, который включает в себя городскую и районную части. Каждый район получает средства для выполнения задач и оплаты труда муниципальных служащих.

Городской Совет Уполномоченных - Ландстаг является законодательным органом Берлина. Ландстаг состоит из 169 депутатов, работающих на не освобожденной основе. Руководит Ландстагом Президент. Основная функция Ландстага заключается в развитии законодательной базы Берлина как земли.

Сенат является центральным правительством Берлина как земли и города. Возглавляет Сенат Правящий бургомистр, который является главой города и членом Бундесрата, и избирается парламентом земли. В состав центральной администрации входят управления Сената. Это, в частности, управление внутренних дел, юстиции, социального обеспечения, школ и подчиненные им центральные специальные органы (например, полиция). Каждое управление Сената возглавляет избираемый парламентом земли сенатор. У каждого сенатора есть свой аппарат управления и заместитель - статс-секретарь. Центральная администрация занимается вопросами общегородского значения. Районные администрации выполняют прочие управленческие задачи. В качестве таких задач можно назвать местные социальные вопросы и вопросы обеспечения порядка на местах (строительный надзор, промысловый надзор). Некоторые задачи могут выполняться одним районом для нескольких городских районов. За деятельностью районных администраций наблюдает управление Сената, который оценивает законность их действий (с правом давать указания). Сенат также имеет право издавать общие административные предписания, касающиеся деятельности районов.

Организация управления в Гамбурге

Гамбург является одной из 16 земель Федеративной Республики Германия с численностью населения более 1,7 млн жителей. Гамбург разделен на семь городских районов: Гамбург-Центр, Альтона, Аймсбюттель, Гамбург-Север, Вандсбек, Бергедорф и Харбург. Система управления Гамбургом сосредоточена на двух уровнях – городском и

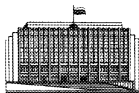


районном. Городской уровень управления выполняет и функции муниципалитета, и функции органов государственной власти земли. Районный уровень обладает частичными функциями и полномочиями муниципалитета. Однако из-за отсутствия статуса юридического лица районный уровень существенно ограничен в финансовых и бюджетных полномочиях. Характерной особенностью функционирования системы местной власти в Гамбурге является детально проработанный механизм взаимодействия органов представительной и исполнительной власти, совмещающих в себе функции как муниципалитета, так и органов государственной власти.

Основным правовым актом, регулирующим деятельность городских властей, является Конституция вольного и ганзейского города Гамбург. Согласно ее нормам в некоторых территориях города посредством принятия городского закона могут быть образованы муниципальные органы власти, которые обязаны самостоятельно решать возложенные на них задачи. В 1978 г. был принят Закон об окружном управлении вольного и ганзейского города Гамбург. Согласно указанному закону в 7 районах Гамбурга действуют органы местного самоуправления: районные советы и их исполнительные органы. Для Гамбурга, как и для некоторых других немецких земель, действует принцип негативного регулирования. Это означает, что муниципалитеты исполняют любые функции, не запрещенные законом. Денежные средства районные муниципалитеты получают в основном из городского бюджета.

Городское Собрание (Бюргершафт) является представительным органом власти Гамбурга, которое одновременно исполняет функции и органа местного самоуправления города как целого, и парламента земли. Собрание состоит из депутатов (не менее 120), состоящих в основных политических партиях Германии. Городское Собрание избирает Президента, Вице-президента и других членов президиума, организующего работу Собрания. Президент является главой Собрания. В круг его полномочий входит руководство аппаратом Собрания, проведение заседаний, распоряжение доходами и расходами Собрания, представление Гамбурга во всех юридических делах Собрания. В Городском Собрании образуется комитет, который состоит из Президента (главы комитета) и 20 выборных членов. Основная задача комитета – оперативно решать вопросы, в первую очередь финансовые, издавать «законные указания» в период между заседаниями Собрания. Все члены комитета работают в Собрании на постоянной основе. К основным функциям Городского Собрания относится и функция принятия законов земли Гамбург.

Сенат является исполнительным органом Городского Собрания и одновременно правительством Земли. Сенат избирается Городским Собранием и из своего состава выбирает Президента (первого бургомистра) и его заместителя (второго бургомистра). Деятельность данного органа, помимо Конституции, регулируется Регламентом Сената вольного и ганзейского города Гамбург. Число сенаторов определяется законом и лежит в пределах от 10 до 15. Сенат осуществляет всю необходимую работу по управлению городом, а также представляет Гамбург в



отношениях с Германией и другими странами. Депутаты Городского Собрания имеют право направлять Сенату запросы, на которые он обязан отвечать в определенный срок. В свою очередь, Сенат имеет право давать поручения комитету Городского Собрания. По требованию Собрания, его комитета или комиссий Сенат обязан предоставлять им необходимую информацию.

Городское Собрание может лишить доверия весь Сенат либо отдельных сенаторов. В этом случае Собрание переизбирает потерявших доверие сенаторов. Сенат может попросить Собрание выразить ему доверие. Если Собрание отказывает Сенату в доверии, то в течение 3-х месяцев принимается одно из трех решений: избрать новый Сенат, высказать доверие Сенату либо самораспуститься. Если же Собрание не использует эти полномочия, то Сенат имеет право распустить Городское Собрание в течение последующих двух недель.

Система управления Парижем

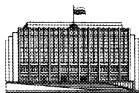
Во Франции существует 4 уровня управления: коммунальное, департаментское, региональное, национальное. Основой местного управления (самоуправления) являются коммуны. Франция разделена на 96 департаментов, которые состоят из 325 округов и 4016 кантонов. В системе местного самоуправления Франции существуют также территориальные сообщества с особыми статусом: регион Корсика, 4 заморских департамента (Гвиана, Мартиника, Гваделупа, Реюньон) и коммуны - Париж, Лион и Марсель.

Париж – столица Франции. Представляет собой крупный муниципалитет, с численностью населения около 2,2 миллиона человек⁴⁷. В Париже, как и во всей Франции, распространена континентальная модель местного самоуправления с сильным контролем со стороны государственной власти. С 1975 г. Париж является одновременно муниципалитетом и департаментом (департамент Сены), а также входит в регион Большого Парижа. В городе имеется двухзвенный аппарат управления: политические и административные органы. Районы города являются субъектами местного самоуправления, но с ограниченными правами.

Парижем руководит парижский мэр во главе Парижского совета. Парижский совет состоит из 163 депутатов, избираемых населением. Совет заседает 11 раз в году. Сессии совета могут продолжаться 2 дня и должны быть открыты для публики. Вновь избранный Парижский совет избирает мэра города и около 40 его заместителей, отвечающих за конкретный сектор: экономическое развитие города, транспорт, международные отношения, равенство полов, школы и забота об окружающей среде. Мэр имеет достаточно широкие полномочия, однако, муниципальная полиция подчиняется напрямую не мэру, а полицейскому префекту, назначаемому Президентом Республики.

В 1982 г. во Франции был создан дополнительный уровень

⁴⁷ По данным на 2010 г.



управления – регионы, границы одного из них (Ile-de-France) совпали с границами Большого Парижа. Наряду с Парижем в него входят 7 других департаментов с общим числом коммун 1279. При этом различные уровни не соподчинены друг другу, перечень полномочий и источники доходов каждого из них законодательно закреплены.

Среди основных полномочий региона:

- разработка общерегиональных программ и планирование экономического, социального и культурного развития;
- предоставление ряда услуг регионального значения, в том числе софинансирование строительства дорог, разработка программ по улучшению качества окружающей среды;
- обеспечение образовательного процесса, содержание садов и парков и т.д.

Регионы также распределяют между муниципалитетами и департаментами финансовую помощь, поступающую от центрального правительства.

За департаментами закреплены следующие полномочия:

- содержание дорог, находящихся в их ведении;
- содержание общеобразовательных школ;
- организация мероприятий в сфере культуры и искусства и т.д.

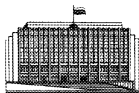
К полномочиям регионов и департаментов относится координация деятельности органов местного самоуправления, расположенных на их территории.

Муниципалитет (коммуна) с 1964 г. носит официальное название «Виль де Пари, который в 2005 г. насчитывал почти 40 тысяч служащих, занятых в 3 тысячах муниципальных службах города. У городского муниципалитета в собственности находятся здания мэрии города музеи, библиотеки, спортивные сооружения, школы, детсады и пр. К основным полномочиям парижского муниципалитета относятся:

- разработка местных планов землепользования;
- строительство дорог местного значения;
- предоставление транспортных услуг населению;
- обеспечение дошкольного и начального образования;
- предоставление услуг в сфере культуры;
- содержание и развитие муниципальных библиотек, музеев и архивов;
- создание спортивных центров для молодежи;
- предоставление услуг полиции, газо-, электро- и тепло- снабжения.

Город разделен на 20 округов, в каждом из которых имеются районный совет и мэр. Советы районов состоят из 20 человек. 2/3 членов Совета избираются по пропорциональной системе, остальные являются членами городского совета, избранными на территории района. Мэр и его заместители избираются советом, при этом сам мэр и один из его заместителей в обязательном порядке должны быть членами городского совета.

Компетенция советов определяется во многом принципом



негативного регулирования, в соответствии с которым они могут заниматься любой деятельностью, не запрещенной законом, в интересах жителей. К полномочиям районов относится согласование планов развития районов и условий приема населения в различные учреждения социальной сферы, устанавливаемых городским советом. Районы могут выполнять также полномочия, делегированные с городского уровня.

Бюджеты районов являются неотъемлемой частью городского бюджета, из которого средства на финансирование деятельности районов выделяются в виде грантов. Размер грантов определяется в процессе переговоров между городским советом и советами районов.

Для французской системы управления и самоуправления характерно то, что в ней детально проработаны вопросы государственной и муниципальной службы. Однако во Франции не принято выделять муниципальную службу, она рассматривается как разновидность государственной.

Система управления Лондоном

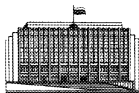
Лондон – один из крупнейших в мире мегаполисов, столица Соединенного королевства Великобритании и Северной Ирландии, в котором действует англосаксонская модель местного самоуправления. Лондон является крупным городом с численностью населения более 8 млн. человек.

В Лондоне до 1986 г. существовала двухуровневая система самоуправления, согласно которой местное самоуправление в городе осуществлялось советом Большого Лондона, а также советами 32 лондонских округов - бороу (boroughs) и Сити Лондона⁴⁸. Преобразование системы управления Большим Лондоном было начато еще в 1965 г. Совет Большого Лондона (Great London Council) состоял из 100 человек, 17 из которых должны были быть олдерменами⁴⁹. Совет Большого Лондона отвечал в основном за работу транспорта, пожарную безопасность, канализацию и санитарные службы, за подготовку плана развития региона Большого Лондона. Районные советы Лондона (borough councils) состоят из выборных советников, которые избирают мэра из своего числа. В полномочия данных органов входит главным образом осуществление контроля за развитием города, здравоохранением и социальным обеспечением, очистными сооружениями, библиотеками, парками.

Административно-территориальная организация Лондона состоит из трех уровней: Лондон-Графство, Большой Лондон и Лондон-Сити. Управление центральным округом столицы – Лондоном-Сити -

⁴⁸ Кроме того, имелся ряд органов, осуществляющих руководство службами, находящимися вне Лондона, но имеющими отношение к местным органам власти. К их числу относится Управление лондонского порта, Управление по охране Темзы, Управление лондонского пассажирского транспорта и столичная муниципальная полиция.

⁴⁹ Имеется ввиду институт олдерменов (или старейшин) - кооптируемых членов муниципальных советов графств и городов. Это лица, традиционно принадлежащие к числу наиболее состоятельных граждан, кооптируются советами не только из состава советников, но и из других лиц, имеющих пассивное избирательное право, причем срок их полномочий часто превышает продолжительность полномочий выборных советников.



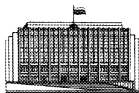
осуществляется Корпоративным органом Сити. В Корпорацию входят «мэр, община и горожане Сити Лондона». Корпорация действует на протяжении столетий посредством муниципальных собраний (советов), на каждом из которых председательствует лорд-мэр Лондона. В качестве второй палаты муниципального совета выступает Совет олдерменов. Сити также имеет собственную муниципальную полицию.

В ходе муниципальной реформы на основании Закона 1985 г. «О местном самоуправлении» с 1 апреля 1986 г. был упразднен Совет Большого Лондона. Одновременно в Лондоне учреждались 32 унитарных органа местного самоуправления, в полномочия которых входили все вопросы местного значения. Функции Совета Большого Лондона были переданы частично лондонским районам, частично (транспорт и территориальное планирование) - правительственным учреждениям. Таким образом, с ликвидацией Совета Большого Лондона была создана унитарная структура местного самоуправления. Большинство функций, исполняемых Советом Большого Лондона, было передано лондонским бороу и городским районным советам. Незначительное число задач, требующих межмуниципального сотрудничества, стало исполняться органами, сформированными советниками, избранными совместно от бороу и районов.

Однако такая централизация городского самоуправления с самого начала вызвала негативную реакцию населения столицы. Согласно решению, принятому жителями Лондона на референдуме, состоявшемся 7 мая 1998 г., с 2000 г. на территории мегаполиса был учрежден единый представительный орган - Собрание Большого Лондона (Great London Assembly). Данный орган обладает практически теми же полномочиями, что и Совет Большого Лондона. Главная цель преобразований заключалась в том, чтобы усовершенствовать систему стратегического управления в таких сферах, как образование и транспорт, на всей территории лондонской агломерации.

Система самоуправления Большого Лондона претерпела и другие концептуальные изменения. Важной новацией стало учреждение должности мэра Большого Лондона. Мэр избирается сроком на 4 года. Впервые выборы мэра состоялись в 2000 г. Мэр возглавляет исполнительную власть агломерации и обладает такими полномочиями, как управление городским транспортом; территориальное планирование; экономическое развитие; охрана окружающей среды; руководство муниципальной полицией; руководство пожарной охраной; управление культурой, спортом, средствами массовой информации. По сравнению с Собранием Большого Лондона мэр обладает значительными полномочиями. Так, Собрание не имеет права отклонить предложенный мэром проект бюджета. Единственная возможность противостоять решению мэра - предложить до голосования альтернативный бюджет, который должен быть принят не менее чем двумя третями депутатов Собрания Большого Лондона.

В настоящее время Большой Лондон состоит из 32 муниципальных единиц и отдельно выделяемого центра - Сити (the City of London), при этом каждый из муниципалитетов отвечает за свою территорию. Органы



местного самоуправления реализуют практически все функции, связанные с благоустройством территорий, поддержанием порядка и социальным обеспечением населения, но им не подчиняется муниципальная полиция Лондона и общественный транспорт.

Система местного самоуправления в Стокгольме

В настоящее время Стокгольм является крупнейшим городом Швеции с численностью приблизительно 871 952 жителей⁵⁰. В Пригородной зоне Стокгольма проживает более 1,2 млн. человек. Город поделен на 6 округов (районов).

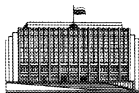
Городской Совет Стокгольма состоит из 101 депутата, которые избираются гражданами на 3 года. Политику определяет либо победившая на выборах партия, либо коалиция партий, составляющая большинство. На первой сессии депутаты избирают президиум Совета, состоящий из главы и двух заместителей. Президиум организует заседания Совета, а его глава исполняет представительские функции и функции спикера. Деятельность Совета осуществляется по 7 направлениям в 7 отделах, каждый из которых возглавляет избранный депутатами муниципальный советник⁵¹. В каждом из отделов есть один или несколько комитетов. Муниципальные советники работают в Совете на постоянной профессиональной основе, получая зарплату; остальные депутаты получают за работу в совете денежное вознаграждение. Заседания Совета проходят два раза в месяц. Порядок заседаний, процедуры голосования определены в регламенте Совета. Организацией заседаний занимается подготовительная комиссия, которая является главным органом Совета. Комиссию возглавляет по должности муниципальный советник по финансам, который, в свою очередь, является руководителем канцелярии Стокгольма и председателем контрольного управления финансов.

Городской совет формирует Исполнительный комитет Стокгольма. Исполнительный комитет состоит из 13 человек, куда входят представители всех партий, избранных в Совет. Член исполнительного комитета может не быть депутатом, персонально представителей в исполнительный комитет определяют партийные фракции Совета. Исполнительный комитет – коллегиальный орган. Исполнительный комитет участвует в заседаниях Совета и отвечает перед ним за выполнение принятых решений. Непосредственно проводят в жизнь решения совета 55000 муниципальных служащих Стокгольма.

В городе имеется 6 районов, в которых расположены и работают отделения городских органов по управлению данными территориями. Представительных органов местного самоуправления в районах Стокгольма нет. На районном уровне органы местного самоуправления не образуются.

⁵⁰ По данным на 2012 г.

⁵¹ Это следующие отделы: финансовый отдел, отдел городского строительства и среды обитания, отдел дорог и городских зданий, отдел культуры и досуга, отдел промышленности и бизнеса, социальный отдел, школьный отдел.



Организация местного самоуправления в Бухаресте

Бухарест – столица Румынии и самый большой город страны с населением около 2 млн. человек. Он является крупнейшим экономическим центром Румынии, обладающим статусом и муниципального образования, и департамента. Бухарест разделен на 6 административных секторов⁵².

Генеральный совет Бухареста является законосовещательным органом. В число основных вопросов, находящихся в компетенции Генерального совета Бухареста, входит установление и обслуживание дорожной инфраструктуры и общественного транспорта, термальное энергоснабжение, водоснабжение и городская канализация.

Мэр города представляет собой орган исполнительной власти. Под управлением Мэра находится Мэрия, являющаяся административным аппаратом города. В каждом административном секторе имеется исполнительный орган (мэр) и законосовещательный орган (местный совет). Мэрия отвечает за общественные услуги (водоснабжение, транспорт, главные бульвары).

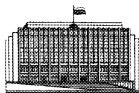
Система местного самоуправления в Нью-Йорке

Нью-Йорк – крупнейший город США с населением более 8 млн. человек. Город поделен на районы. Главой города является избранный всем населением Мэр. Представительный орган местного самоуправления – Городской совет Нью-Йорка. В городских районах местное самоуправление как таковое отсутствует. Местное самоуправление в Нью-Йорке организовано в соответствии с нормами городской Хартии. В систему исполнительной власти Нью-Йорка входят: Мэр, Общественный защитник (Public Advocate), Казначей (Controller) и Президенты каждого городского района.

Главой города и главой исполнительной власти города (городской администрации) является избранный населением сроком на 4 года Мэр. Мэр несет ответственность за все городские службы, полицию и пожарную охрану, контролирует соблюдение всех нормативных актов города и графств в Нью-Йорке, распоряжается городской собственностью. Мэр наделен правом назначать руководителей примерно 50 городских департаментов, а также нескольких вице-мэров, возглавляющих основные подразделения городской администрации и ответственных непосредственно перед Мэром.

Общественный защитник избирается населением и возглавляет офис «общественной защиты» (Office of the Public Advocate). Функции и основные обязанности общественного защитника заключаются в обеспечении взаимодействия граждан с администрацией. В частности, он рассматривает жалобы на городские службы, разрешает споры между жителями и городскими службами. Общественный защитник по должности является членом всех комитетов Городского совета и обладает правом законодательной инициативы в Совете. В случае невозможности или

⁵² Секторы распределены в радиальном порядке и пронумерованы по ходу часовой стрелки таким образом, что в юрисдикцию каждого сектора входит часть центра города.



неспособности Мэра продолжать исполнять свои функции до новых выборов его должность замещается Общественным защитником.

Казначей – это главное должностное лицо, отвечающее за финансовую политику. Избирается всем населением города. К основным полномочиям казначея следует отнести управление городским пенсионным фондом (90 млрд. долларов), консультирование Мэра и Городского совета по всем финансовым вопросам, по фискальной политике и др. Казначей отвечает также за выпуск и обращение всех городских облигаций. Казначей – второй в списке на замещение должности Мэра.

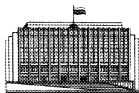
Административно Нью-Йорк разделен на 5 районов (borough), являющихся частями графств штата Нью-Йорк⁵³. Представительных органов на уровне районов нет. Каждый район выбирает всем населением Президента района. Власть Президента района крайне ограничена, у района отсутствуют собственные доходы и полномочия по предоставлению услуг. Президенты районов консультируют Мэра по всем основным вопросам, касающимся районов. В частности, это: земельные вопросы (согласование планов строительства и земельного зонирования); защита интересов района (контроль за качеством ряда услуг, предоставляемых городом); ежегодный районный бюджет (определение приоритетных сфер муниципальных расходов).

Городской совет в Нью-Йорке – это однопалатный орган, состоящий из 51 депутата, избранных всем населением соответствующего избирательного округа (в каждом проживает примерно по 157000 жителей). Депутаты избираются на 4 года. Спикер совета выбирается депутатами. Спикер совета считается вторым лицом в городе после Мэра. В Совете действуют комитеты, которые надзирают за исполнением соответствующих функций городской администрацией. Постоянные комитеты заседают не реже 1 раза в месяц. Спикер совета, лидер большинства и лидер меньшинства являются по должности членами всех комитетов.

Нью-Йорк разделен на 59 административных округов (administrative district), в каждом из которых действует совет округа. Советом округа является местный представительный орган, который, представляет интересы жителей города. В каждом совете участвуют до 50 голосующих членов, причем каждый год происходит ротация половины состава. Голосующие члены совета назначаются Президентами районов на 2 года. Также в совет по должности входят все члены Городского совета, избирательные округа которых покрывают часть административного округа. Они являются не голосующими членами совета. Советы округов имеют очень небольшие бюджеты и практически не имеют полномочий.

2. Особенности организации местного самоуправления в городах стран Западной Европы (обзор материалов ЕЦПВД)

⁵³ Это район города Манхэттен, который является одновременно графством Нью-Йорк, район Куинс – часть графства Куинс, район Бронкс – часть графства Бронкс, район Стейтен Айленд – часть графства Ричмонд. Такое деление город получил в 1898 г., при этом местное самоуправление в районах города было упразднено. Тем не менее, в каждом графстве, куда входят городские районы, остаются свои окружные прокуратуры и своя система судов.



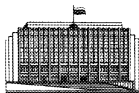
Франция. Отдельные территориальные образования Франции обладают особым статусом. Помимо рассмотренного Парижа, Лион и Марсель также имеют особый статус. Эти города разделены на районы, в которых избираются советы и мэры. По историческим основаниям отдельные специальные правила действуют в Эльзасе и Мозеле. Корсика также имеет специфическую институциональную организацию, предоставляющую ей более высокую степень автономии. Территориальное управление Корсики характеризуется расширенными полномочиями в определенных областях, в особенности в области охраны культурного наследия.

В отношении внешних департаментов и районов, каковыми являются Гваделупа, Мартиника, Французская Гвиана, Ла Реюнион и Майотта, действует положение Конституции, касающееся правовой ассимиляции. Помимо того, что данные муниципалитеты имеют общий статус департамента или района, они также включены в международные отношения и имеют более широкие права в области законодательной инициативы. Другая особенность этих территорий заключается в том, что 4 внешних района совмещены с 4-мя внешними департаментами. В 2011 г. Мартиника и Французская Гвиана стали самостоятельными территориальными единицами и были наделены компетенцией департамента и района. В том же году Майотта стала 5-м внешним департаментом и теперь также имеет статус отдельной территориальной единицы. В отношении других внешних департаментов и Новой Каледонии действует принцип специального законодательства, закрепленный Конституцией: институциональный акт определяет статус каждой административно-территориальной единицы и перечисляет перечень законов, применимых на ее территории.

Словакия. Закон о муниципальных образованиях предусматривает, что образования с численностью населения более 200 тыс. человек принимают свои собственные нормативные правовые акты по вопросам правового статуса, территориальной организации и организации органов местной власти. К настоящему времени в двух городах Словакии Братиславе и Кошице приняты такие специальные нормативные акты. В Братиславе 17 самоуправляемых районов, в Кошице – 22.

Нидерланды. В Нидерландах муниципалитеты наделены правом децентрализации и формирования субмуниципалитетов как дополнительного уровня органов власти. Вскоре это право будет отменено в связи с проведением реформы по сокращению количества уровней власти. Только Амстердам, в котором районы называются «штатдсделен», и Роттердам, где они называются «деелъгементен», имеют такие формальные подуровни. Гаага, Алмере, Бреда, Эйндховен, Энсхеде, Гронинген, Неймеген и Утрехт также создали «штатдсделен», хотя в соответствии с законом они не имеют такого же субмуниципального статуса.

Хорватия. Загреб, столица Хорватии, является отдельной административно-территориальной единицей, внутренняя организация

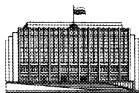


которой отдельно регулируется законом «О городе Загребе».

Греция. В соответствии с планом Калликратис, район Аттики (район столицы Греции) и союз Салоников в районе центральной Македонии (район второго по величине города Греции) наделены компетенцией столичного характера. Эти два района-столицы, за исключением их собственных административных органов, обладают расширенными полномочиями в ряде областей, особенно в области защиты окружающей среды, городского планирования и гражданской обороны.

Германия. Помимо рассмотренного ранее города Гамбурга, еще в двух столичных районах (так называемых городах-государствах) Берлине и Бремене имеется два уровня управления, один из них – государственный, а второй – местный. Поэтому местное самоуправление в этих городах имеется только на уровне муниципальных образований.

Швеция. Между муниципальными образованиями, графствами и районами не имеется иерархической связи, так как все они обладают своими собственными органами местного самоуправления, имеющими разную компетенцию. Единственным исключением из этого правила является Готланд, остров в Балтийском море, где муниципалитет наделен компетенцией, которой обычно наделяется совет графства.



EUROPEAN CENTRE
FOR PARLIAMENTARY RESEARCH
AND DOCUMENTATION



COUNCIL OF THE FEDERATION OF
THE FEDERAL ASSEMBLY
OF THE RUSSIAN FEDERATION

«ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ»

Итоговый отчет по запросу Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в Европейский центр парламентских исследований и документации⁵⁴

Краткое содержание полученных ответов

Запрос был направлен всем корреспондентам ЕЦПД.
Ответы получены от 20 стран.

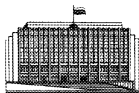
Часть 1. Уровни самоуправления (управления), органы власти, порядок их формирования

Рассматривая системы местного самоуправления (управления), следует иметь в виду, что в странах, участвовавших в опросе, имеются разные подходы к организации местного самоуправления. В большинстве из них выборные органы власти на местах и их администрации рассматриваются как публичная, но не государственная власть («общинная теория»), в то время как в других странах преобладает «государственная» теория местного самоуправления: в этих странах данные органы рассматриваются как продолжение центральной государственной власти.

Уровни самоуправления (управления)

В подавляющем большинстве стран, участвовавших в опросе, действует многоуровневая система органов местного самоуправления (управления), из которых 13 стран имеют двухуровневую систему, 3 страны (**Франция, Швеция и Польша**) – трехуровневую, 2 страны (**Великобритания и Кипр**) – комбинированную (одноуровневую и двухуровневую в разных регионах) и 4 страны (**Финляндия, Латвия, Литва, Эстония**) – одноуровневую систему.

⁵⁴ Подготовлен 17.02.2014 г.



Имеется общая тенденция к уменьшению количества уровней местного самоуправления и числа муниципальных образований за счет их объединения. Такие реформы уже были проведены или проводятся в настоящее время в 5 странах (**Великобритания, Финляндия, Нидерланды, Греция, Эстония**).

Органы власти и порядок их формирования

Представительные органы

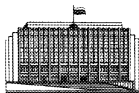
Во всех странах, участвовавших в опросе, представительные органы местного самоуправления формируются при помощи проведения местных выборов. В большинстве стран местные представительные органы нижнего уровня называются «муниципальными» (municipal council), иногда «местными» (local council) или «районными» (district council) советами, которые избираются населением данного муниципального образования. В большинстве стран советы избираются на 4 года. В **Греции** муниципальный совет избирается на 5 лет. В **Шотландии** и **Северной Ирландии** имеется и альтернативная система, в соответствии с которой каждые 4 года переизбирается только 1/3 членов совета. В некоторых странах имеются также «приходские советы» (parish council) (**Великобритания, Португалия**), формируемые в сельской местности. В **Нидерландах** допускается создание субмуниципальных образований, однако в рамках предстоящей реформы данный уровень планируется упразднить. В этой стране члены муниципального совета именуются «старейшинами» (aldermen).

Представительные органы второго уровня, при наличии двухуровневой системы, как правило, называются «советах графства» (county council). В **Германии** муниципальные советы и советы графства наделены также исполнительной властью.

В странах, где имеется третий уровень местного самоуправления (управления), представительные органы верхнего уровня называются региональными советами (regional council). В **Польше** они называются «областными советами» (provincial council).

Исполнительные органы

В большинстве стран, участвовавших в опросе, руководитель местных органов власти называется «мэром» (mayor), в некоторых странах встречаются такие названия как «президент» (**Греция**) и «муниципальный менеджер» (**Финляндия**) и др. Как правило, он выбирается представительным органом из состава его членов (**Франция, Литва**), либо напрямую избирается жителями данного муниципального образования (**Словакия, Греция, Венгрия, Словения, Кипр**). В некоторых странах действуют обе системы (**Великобритания, Австрия, Чехия, Польша**). В **Нидерландах** глава местной исполнительной власти назначается королем. В большинстве стран руководитель муниципального образования избирается на 4 года. В **Греции** и на **Кипре** срок полномочий руководителя



муниципального образования составляет 5 лет. Руководитель муниципального образования является главой исполнительной власти и руководит работой местной администрации. В некоторых странах действуют коллегиальные исполнительные органы (**Нидерланды, Швеция, Эстония**).

Контрольно-счетные, совещательные и другие органы

Во многих странах также имеются такие местные органы, как «избирательные» (election committee), «аудиторские» (auditing committee) (**Финляндия**) и «надзорные» supervisory committee) комитеты (**Словения**). В ряде стран – совещательные органы в виде советов по развитию (development councils) (**Румыния**), межмуниципальные координационные органы (**Франция**), а также нотариаты, партнерства (**Венгрия**) и другие органы.

Часть 2. Полномочия органов власти, разграничение предметов ведения

Полномочия

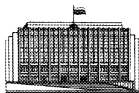
В большинстве стран, принявших участие в опросе, к полномочиям органов местного самоуправления относятся следующие вопросы: бюджет муниципального образования, местные налоги и сборы, местные выборы, дорожное строительство, транспортные услуги населению; пожарная безопасность и чрезвычайные службы, парковки, дошкольное и школьное образование, библиотеки, здравоохранение, социальное обслуживание, культурно-досуговые мероприятия, популяризация спорта и здорового образа жизни, жилищное строительство, городское планирование, регистрация актов гражданского состояния, водоотведение и другие вопросы местного значения.

В **Великобритании, Франции, Словакии, Австрии и Чехии** органы местного самоуправления наделены полномочиями в области полицейской охраны общественного порядка.

В **Финляндии** к полномочиям местных органов власти относится формирование информационного общества. В **Латвии** к их компетенции относится борьба с безработицей. В **Австрии** местные органы власти уполномочены осуществлять внесудебное урегулирование споров.

Разграничение предметов ведения

В большинстве стран, принявших участие в опросе и предоставивших информацию о разграничении предметов ведения, центральные органы государственной власти могут передавать отдельные полномочия органам местного самоуправления и выделять соответствующее финансирование для обеспечения их реализации (**Словакия, Финляндия, Румыния, Австрия, Литва, Чехия, Португалия, Венгрия**). В **Греции** органы местного самоуправления осуществляют только свои собственные законодательно закрепленные полномочия. В **Германии** органы местного самоуправления наделены полномочиями по решению любых возможных вопросов местного



значения.

В 7 странах (**Швеция, Португалия, Нидерланды, Эстония, Румыния, Хорватия, Франция**) большое значение при разграничении полномочий между органами местного самоуправления разных уровней и органами государственной власти придается теории децентрализации, суть которой заключается в том, что принятие всех управленческих решений должно происходить как можно ближе к населению, которое будет затронуто этими решениями.

В **Великобритании** не имеется четкого разграничения полномочий между разными уровнями местного управления.

Часть 3. Бюджет муниципальных образований

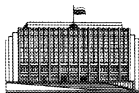
Источники формирования местных бюджетов

Все источники формирования местных бюджетов в странах, участвовавших в опросе, могут быть разделены на две группы. К первой группе относятся собственные доходы муниципального образования, которые складываются из местных налогов, сборов и штрафов; процента от общегосударственных налогов; кредитов и займов; управления имуществом и другой экономической деятельности; добровольных пожертвований, наследования, других доходов. Ко второй группе относятся доходы, получаемые от трансфертов из государственного бюджета в виде дотаций, субвенций, субсидий и др.

В большинстве стран, участвовавших в опросе (**Великобритания, Франция, Германия, Швеция, Португалия, Венгрия, Словения, Кипр**), собственные доходы муниципальных образований в основном формируются за счет местных налогов. В другой группе стран (**Литва, Чехия**) собственные средства местных бюджетов в значительной степени формируются за счет общегосударственных налогов, которые целиком либо частично перечисляются в местные бюджеты. В **Эстонии** собственные доходы муниципальных образований поступают в основном в виде процента от общегосударственного налога, однако у них также имеются широкие возможности для сбора местных налогов. В **Финляндии** 2/3 собственных доходов формируется за счет средств, получаемых от муниципальных компаний, оказывающих населению услуги ЖКХ.

Соотношение собственных доходов муниципальных образований и трансфертов из государственного бюджета

Бюджет муниципальных образований преимущественно формируется за счет собственных доходов в 7 странах (**Финляндия, Франция, Швеция, Эстония, Хорватия, Венгрия, Кипр**). Трансферты из государственного бюджета являются основными источниками формирования местных бюджетов в 4 странах (**Великобритания, Греция, Словения, Нидерланды**). В **Германии** бюджеты муниципальных образований в западной части страны преимущественно формируются за счет собственных доходов, а в восточной части страны – за счет трансфертов. В **Латвии** имеются как экономически благополучные, так и дотационные



муниципальные образования. В **Литве** соотношение собственных доходов муниципальных образований и трансфертов из государственного бюджета примерно одинаковое.

Часть 4. Специфика местного самоуправления в разных населенных пунктах

Специфика местного самоуправления в столицах по сравнению с малыми и крупными городами

В 10 странах (**Великобритания, Франция, Словакия, Нидерланды, Греция, Эстония, Хорватия, Румыния, Польша, Португалия**) местное самоуправление в столицах и некоторых других крупнейших городах имеет свои особенности. Чаще всего отличия обусловлены не особым статусом столицы, а большой численностью населения города. Однако в некоторых странах значение придается именно особому статусу столицы. Так, в **Хорватии** и **Польше** статус столицы и вопросы городского управления регулируются специальными законами.

Преимущественно отличия заключаются в наличии у муниципальных властей мегаполиса более широких полномочий по сравнению с местными властями в небольших городах (**Великобритания, Греция**), а также в особом статусе муниципального образования, который проявляется в наличии меньшего количества уровней местного самоуправления (**Германия, Чехия, Португалия, Румыния Польша**).

Особые территории

Помимо этого, имеются особенности местного самоуправления также в территориях ряда стран, наделенных более высокой степенью автономии в силу исторических, или географических причин. Например, во **Франции** по историческим причинам отдельные специальные правила действуют в Эльзасе и Мозеле. Территориальное управление Корсики имеет расширенные полномочия в определенных сферах, в особенности в сфере охраны культурного наследия.

В **Швеции** исключением из общих правил является остров Готланд, где муниципалитет наделен компетенцией, которой обычно наделяется совет графства.

В **Австрии, Литве** и некоторых других странах отличий в системе местного самоуправления в столице и крупных городах по сравнению с небольшими городами не имеется.



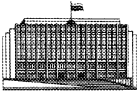
Приложение

Особенности систем местного самоуправления в Европе

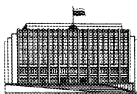
№ п/п	Страна	Организационная структура	Порядок формирования	Порядок финансирования	Полномочия
Скандинавская система местного управления (на примере Дании)					
1.	Дания ⁵⁵	По муниципальной реформе 2007 г. территория Дании ⁵⁶ разделена на 98 муниципалитетов (или коммун) , при средней численности населения 20 000 человек.	Каждый муниципалитет имеет избранный муниципальный совет и мэра . Выборы в муниципальный совет проводятся каждые 4 года, действует система пропорционального представительства. Выборы обеспечивают пропорциональное распределение мест в муниципальных органах в соответствии с долей голосов (для списка или определенного кандидата из этого списка). Совет отвечает за принятие бюджета. Деятельность совета осуществляется, прежде всего, через комиссии , которым он предоставляет большую часть своих полномочий, и которые принимают решения от его имени. В рамках структуры местной организации местный совет несет общую политическую ответственность и отвечает за общее стратегическое руководство, тогда как реальные профессиональные решения принимаются в основном комитетами. Закон о местных органах самоуправления требует, чтобы был образован финансовый комитет. Кроме того, могут быть образованы специальные комитеты, например,	Основным налогом, общим для государства, округов и коммун, является подоходный - около 90 % доходной части бюджета коммун, около 70 % доходов округов. Органы местного самоуправления самостоятельно фиксируют ставку налога. К нему добавляется поземельный налог, на основе устанавливаемой государством кадастровой стоимости и ограниченной налогом вилки, в рамках которой советы устанавливают ставку. Значительная часть расходов местных сообществ, в частности - большинство расходов на социальное обеспечение и здравоохранение, обеспечиваются государственными трансфертами. Наблюдается тенденция к сокращению целевых субсидий и к относительному	1. создание детских садов и школ 2. предоставление услуг по уходу за пожилыми людьми 3. выплата пенсий и социальных пособий 4. строительство дорог 5. обеспечение культурных мероприятий 6. адаптация мигрантов и беженцев 7. защита окружающей среды 8. занятость

⁵⁵ Вопросы компетенции муниципалитетов Дании, в отличие от российского законодательства, не выражаются в конкретном перечне вопросов местного значения, зафиксированных в одном законе. Данные полномочия закреплены в отдельных отраслевых законах, что отражает, по мнению исследователей, такую специфику скандинавской системы местного самоуправления, как почти полную интеграцию местного управления в государственный механизм. Таким образом, развитое самоуправление дополняет государственную централизацию, не вступая с ней в конфликт.

⁵⁶ Особый статус имеет архипелаг Эртхольмен, он не входит ни в регионы, ни в муниципалитеты, а управляется министерством обороны Дании. Фарерские острова и Гренландия пользуются автономией и имеют собственные законодательные органы — лагтинг и ландстинг, соответственно.



№ п/п	Страна	Организационная структура	Порядок формирования	Порядок финансирования	Полномочия
			по образованию, занятости, здравоохранению и социальной политике. Мэр избирается советом из своего состава сроком на 4 года. Он совмещает функции председателя совета и муниципальной администрации. Мэр является представителем совета и может действовать только от имени последнего и во исполнение его решений.	увеличению объема общей дотации. Кроме того, действует многоуровневая система финансового выравнивания.	
		А также на 5 крупных административных регионов : столичный регион, Зеландия, Северная Ютландия, Центральная Ютландия и Южная Дания.	Самоуправление на уровне округа осуществляется советом округа и председателем , избираемым советом из своего состава. Органы управления округом формируются на тех же основаниях, что и органы коммуны, повторяя все их характеристики. Так же как и в коммунах, деятельность совета осуществляется, прежде всего, через комиссии .	Округа не имеют права самостоятельно взимать налоги. Их получение осуществляется через систему государственных и муниципальных субсидий.	1. вопросы организации здравоохранения, социальной защиты 2. управление средними школами 3. эксплуатация региональных дорог и транспортной системы 4. регулирование работ по защите окружающей среды и региональному развитию 5. развитие туризма 6. политика в области занятости
Романская система местного управления (на примере Италии)					
2.	Италия	Территория Итальянской Республики разделена на 20 регионов (областей) , 5 из которых имеют особый	Область — это крупный регион, с автономным статусом и с обычным статусом. Представителем центра в области является правительственный комиссар (представительный орган). Он имеет резиденцию в областной столице, руководит деятельностью чиновников	Область формирует свои финансовые ресурсы за счет ряда источников. Небольшая часть поступает от самостоятельного налогообложения, в частности, собственности центрального	Основная часть полномочий региона охватывает такие проблемы, как областное управление, установление и

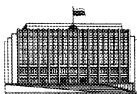


№ п/п	Страна	Организационная структура	Порядок формирования	Порядок финансирования	Полномочия
		статус, а остальные - обычный. Различия статуса сказываются на списке полномочий и на особенностях финансирования. Во всех этих вопросах регионы с особым статусом обладают дополнительными правами.	государственной администрации и координирует ее с работой областных органов власти и управления. Области обладают разными правовыми возможностями, которые подразделяются на исключительные, преимущественные и интеграционные. Области со специальным статусом (их 5) имеют правовые возможности всех трех видов, в то время как обычные области не пользуются этим исключительным правом и осуществляют свои правовые возможности в пределах, определенных законом. Области формируют свой совет , исполнительный орган - джунту и избирают их президента (председателя) . В Совет входят от 30 до 80 членов в зависимости от численности населения области, избираемых на 5 лет прямым голосованием на основании всеобщего избирательного права. К функциям Совета относится формирование бюджета, установление ставок налогов, создание структуры областной администрации, выступление с инициативой о проведении общенародного референдума по требующим этого вопросам. Областной совет на первом заседании избирает председателя и членов джунты - исполнительного комитета совета. Джунта реализует решения совета, представляет на его рассмотрение проекты областных планов, бюджетов, программ развития, следит за их выполнением, управляет областным имуществом.	правительства, и областных концессий, а также от налога на пользование дорогами и использование общественных помещений. Другая часть поступает в области со специальным статусом за счет отчислений от государственных налогов, с прибыли, устанавливаемых на местном уровне, оборотного капитала, производства и потребления. Области получают также общие дотации и целевые субсидии. Фонд, из которого выделяются эти средства, формируется центральным правительством за счет государственных налогов на табак и алкогольные напитки, минеральные масла, сахар и бензин. Квоты устанавливаются в зависимости от численности населения, размеров территории, уровня безработицы и эмиграции. Целевые субсидии выделяются на развитие областей и др. цели. Кроме того, области кредитуют свою деятельность и выпускают ценные бумаги.	изменение границ муниципалитетов, профессиональная подготовка, здравоохранение и больничное обслуживание, культурные услуги, планирование строительства, туризм, областной общественный транспорт, общественные работы, судоходство на озерах, развитие портов и портового хозяйства, охрана окружающей среды и др. В сфере интеграционного права области адаптирует национальные законы, учитывая местную специфику.
		Территория каждого	В провинциях органы самоуправления	Центральное правительство	1. Охрана

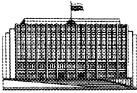


№ п/п	Страна	Организационная структура	Порядок формирования	Порядок финансирования	Полномочия
		региона поделена на провинции ⁵⁷ (всего – 107). Все провинции (за исключением двух автономных) обладают единым унифицированным статусом, зафиксированным в национальном законодательстве.	представлены советом провинции (принимает бюджет), избираемым прямым всеобщим голосованием на 5 лет, джунтой - коллегиальным исполнительным органом, назначаемым главой исполнительной власти провинции – президентом . Президент провинции избирается также путем всеобщего голосования сроком на 5 лет.	предоставляет свою помощь в виде дотаций и целевых субсидий. Провинции получают ¼ часть средств фонда, создаваемого за счет средств, поступающих от налогов.	окружающей среды 2. Защита гражданского населения 3. Вопросы культуры и образования 4. Развитие транспорта 5. Регулирование политики в области охоты и рыболовства 6. Содержание и ремонт систем энерго- и водоснабжения
		Низшим уровнем местного управления являются коммуны (всего - 8092). Все коммуны обладают единым унифицированным статусом, зафиксированным в национальном законодательстве.	В коммунах органы самоуправления представлены советом коммуны, джунтой - исполнительным органом власти, назначаемым главой исполнительной власти - мэром (синдик). Синдик избирается путем прямых всеобщих выборов сроком на 5 лет и может являться одновременно председателем коммунального совета и джунты. Совет коммуны голосует за принятие муниципального бюджета.	Коммуны получают 80 % своих доходов за счет перераспределения средств из государственного бюджета. Финансовые средства коммуны складываются из собственных ресурсов и государственных субсидий. Местные поступления, составляющие меньшую часть бюджета, образуются за счет налогов на рекламу и пошлин на общественную информацию, за счет местных отчислений по	1. Социальное обеспечение 2. Городское планирование 3. Экономическое развитие 4. Общественные услуги 5. Охрана окружающей среды 7. Вопросы культуры

⁵⁷ Власти Италии приняли закон об административной реформе, который призван улучшить систему взаимодействия регионов с центром, а также упорядочить финансовые потоки в стране. Согласно новым критериям провинции должны иметь как минимум 350 000 жителей и площадь не менее чем 2 500 кв. км. Поэтому из 107 провинций исчезнут 64. Они будут присоединены к уже существующим. 50 из них входят в обычные регионы, 14 – в регионы со специальным автономным статусом. В некоторых случаях местам будут возвращены исторические названия. Таким образом, с января 2014 г. останется всего 43 провинции, из которых 10 столичных, 26 входят в обычные регионы, 7 – в регионы со специальным автономным статусом. Тем не менее, в регионах со специальным статусом будут действовать свои законы – так, на Сардинии предусмотрено существование 3 провинций: Кальяри, Сассари и Нуоро, и они будут сохранены.



№ п/п	Страна	Организационная структура	Порядок формирования	Порядок финансирования	Полномочия
				налогам на собственность, платы за пользование общественной территорией, а также выплат за уборку и вывоз твердых отходов.	
Германская система местного управления (на примере Нидерландов)					
3.	Нидерланды	Нидерланды делятся на 12 провинций.	Во главе провинций находятся провинциальные штаты - представительный орган, избираемый населением. Штаты формируют из своего состава коллегиальный постоянный орган управления - депутатские штаты или постоянную депутацию , которые воспроизводят характеристики муниципальных органов. Во главе депутации стоит королевский комиссар , назначаемый правительством из кандидатов, представленный провинциальными штатами. Комиссар председательствует на заседаниях депутации и - без права голоса - провинциальных штатов. Он является одновременно органом провинции и представителем государственной власти, однако его функции в качестве последнего ограничиваются высказыванием мнения при назначении бургомистров и комиссаров полиции, а также координационными полномочиями в чрезвычайных ситуациях. В остальном королевский комиссар действует в рамках полномочий провинции.	Программа государственной поддержки формируется на базе приоритетных отраслей и уровня экономического развития конкретной провинции. Провинции должны постоянно анализировать муниципальные бюджеты на предмет обеспечения их сбалансированности. Если уверенности в этом нет, то провинции обязаны незамедлительно приступить к тщательному анализу финансового состояния того или иного муниципалитета. Если же информация об угрозе финансовой стабильности подтверждается, в действие вступает режим обязательного превентивного надзора, при котором все расходы муниципалитета осуществляются только с санкции провинции. На уровне провинций взимаются экологические налоги: на воду (источники), на отходы, на топливо и на потребление электроэнергии.	1. содержание региональной инфраструктуры и регионального общественного транспорта 2. управление земельными ресурсами 3. реализация природоохранных мероприятий и планирование застроек (включая сельские местности) 4. экономика и сельское хозяйство 5. организация отдыха 6. развитие культуры и повышение благосостояния населения, 7. контроль за Советами по водным ресурсам и за финансами муниципалитетов



№ п/п	Страна	Организационная структура	Порядок формирования	Порядок финансирования	Полномочия
		Провинции делятся на общины (муниципалитеты) ⁵⁸ .	В каждой общине избирается совет , на основе пропорциональной системы. Совет избирает коллегиальный орган исполнительной власти (из своего состава) - коллегию бургомистра и эшевен . Формально совет избирает лишь эшевен: бургомистр назначается центральным правительством. Однако назначение происходит после согласования с советом общины и с королевским комиссаром в провинции; кандидатуры, предложенные советом, как правило, утверждаются. Несмотря на невыборный характер должности, бургомистр является только органом общины, ни в коей мере не представляя государственную власть. Он председательствует на заседаниях совета и коллегии, является полноправным членом коллегии (но не совета) и имеет собственные полномочия по охране общественного порядка и противопожарной охране. Коллегия является действительно коллегиальным органом: все решения принимаются совместно и ее членам может быть делегировано лишь право принятия отдельного решения по конкретному вопросу.	В Голландии более 20 % всего бюджета страны направляется в муниципалитеты либо в форме прямых отдельных грантов (являются крупнейшей статьей муниципальных доходов), либо в форме общих грантов, получаемых из Муниципального фонда, который также финансируется из госбюджета. Центральное правительство страны решает, в каких объемах и какие конкретно муниципальные программы оно будет финансировать в текущем году. Только 15 % доходов муниципалитетов приходятся на налоговые доходы и 13 % - на иные доходы и сборы от деятельности муниципалитетов. На уровне муниципалитетов взимаются два налога: налог на собственность и налог на страхование, а также формируется незначительная часть неналоговых доходов в части платежей по лицензированию животных.	1. Предоставление социальных пособий 2. городское развитие 3. развитие местного транспорта и инфраструктуры 4. решение социальных вопросов 5. Обеспечение занятости 6. поддержание благосостояния 7. развитие экономики 8. защита окружающей среды 9. начальное и среднее образование

⁵⁸ Некоторые общины делятся на общинные районы.

Совет Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

Комитет Совета Федерации по федеративному устройству,
региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера

Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

№ 9 (527)

К 150-летию учреждения земств в России
(отечественный и зарубежный опыт становления и развития
местного самоуправления)

Составители:

Н.В. Бубличенко, М.В. Глигич-Золотарева

Электронная версия аналитического вестника размещена: в сети Интранет Совета Федерации
в разделе «Информационные материалы» и в сети Интернет (www.council.gov.ru)

в разделе «Аналитические материалы»

Контактные телефоны: 8 (495) 697-92-32, 8 (495) 697-72-36

При перепечатке и цитировании материалов ссылка на настоящее издание обязательна

Подписано в печать 16.04.2014 г. Формат 21 x 29,7
Тираж .. экз. Заказ № ...

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов
Управления информационных технологий и документооборота
Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации