

ГЛАВА VI. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Место и роль органов местного самоуправления в управлении муниципальным хозяйством

Мы рассматриваем вопросы управления муниципальным хозяйством, но невозможно полностью отделить их от вопросов осуществления местного самоуправления, так как управление муниципальным хозяйством является лишь одной из функций местного самоуправления. Поэтому, переходя к субъекту управления муниципальным хозяйством, мы будем говорить об органах местного самоуправления в целом, выделяя по мере необходимости специализированные органы или хозяйственные функции органов общего назначения. Каждый из этих органов в той или иной мере имеет отношение к управлению муниципальным хозяйством.

В широком смысле местное самоуправление, а следовательно, и управление муниципальным хозяйством осуществляется населением. Более точно, поскольку мы имеем в виду управление в границах муниципального образования, речь должна идти не о населении вообще, а о жителях конкретной локальной территории. Существуют различные термины для обозначения населения, проживающего в границах муниципального образования и объединенного общими интересами (территориальный коллектив, община, коммуна и т.п.); мы используем в своих рассуждениях термин “местное сообщество” как уже получивший некоторое устойчивое распространение.

Под муниципальным образованием понимается населенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Таковыми территориями могут являться:

- любое городское или сельское поселение (город, поселок, село, деревня, станица, хутор);
- часть поселения (район в городе);
- несколько поселений, объединенных общей территорией (сельсовет, волость, сельский округ, район, уезд).

В каждом конкретном случае территории муниципальных образований устанавливаются с учетом исторических и иных местных традиций (так, в соответствующих законах республик в составе РФ зачастую используются национальные названия муниципальных образований: кожууны, сумоны, арбаны, улусы и т.п., не меняющиеся, однако, принципа территориального или поселенческого объединения населения — местного сообщества), а также с учетом способов хозяйствования (кочевое, хуторское хозяйство), географических особенностей и сложившейся коммунальной и социальной инфраструктуры.

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

Мы можем рассматривать местное сообщество в целом как некий представительный “квазиорган”, имея в виду, что существуют процедуры принятия решений в формах прямого волеизъявления (местный референдум, сход). Форма схода для небольших сельских поселений, где по различным соображениям нет необходимости избирать представительные органы, может быть довольно устойчивой и систематически применяемой. В крупных поселениях, особенно в городах, а также в муниципальных образованиях, объединяющих несколько поселений, прямое участие населения в оперативном управлении муниципальным хозяйством нецелесообразно, точнее, практически невозможно.

Поэтому, оставляя за непосредственными формами прямого волеизъявления населения (местный референдум, сход и т.п.) право на принятие решений по принципиальным, наиболее существенным вопросам местного значения (приобретение, создание, отчуждение и перепрофилирование наиболее значимых объектов муниципальной собственности, принятие планов и программ развития муниципального образования), необходимо признать, что регулярная, повседневная деятельность по осуществлению местного самоуправления, и, в частности, по управлению муниципальным хозяйством, практически невозможна вне системы органов местного самоуправления, наделенных собственной компетенцией, необходимой для исполнения возложенных на них функций. Таким образом, ***текущее, оперативное управление муниципальным хозяйством должно осуществляться специально создаваемыми для этого структурами, сформированными из профессионально подготовленных кадров.*** Функции таких структур управления в муниципальных образованиях выполняют органы местного самоуправления. Они создаются в более широких целях и для решения как минимум двух задач: политического (властного) и хозяйственного управления, — причем не всегда можно четко разделить эти задачи.

Классификация органов местного самоуправления

Любые классификации не имеют самостоятельного и абсолютного значения. Они являются определенным приемом, с помощью которого упрощается задача исследования явлений. Поэтому нельзя назвать какие-либо “объективные” основания для классификации. Эти основания формулируются сознательно применительно к тем явлениям, которые исследуются, и тем задачам, которые должны быть решены в процессе исследования. При изучении органов местного самоуправления как субъекта управления муниципальным хозяйством мы будем использовать следующие основания для классификации этих органов:

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

По способу образования органы местного самоуправления в самом общем случае могут быть разделены на ***выборные и другие***. Если в отношении выборных органов не требуется дополнительных разъяснений, разве что следует отметить обязательность наличия выборного органа в муниципальном образовании как один из основных принципов местного самоуправления, то *другие* создаются по мере необходимости и, в свою очередь, могут подразделяться на *формируемые на добровольной основе с последующим утверждением* (напр., комиссии представительного органа), *на основе назначения* (местная администрация), *на основе кооптации по установленным нормам* (комиссии при местной администрации: административная, жилищная и пр.) и т.п.

Точно такая же классификация может быть результатом применения другого основания — способа делегирования полномочий. Общеизвестным в демократических государствах считается, что источником и носителем власти является народ. Исходя из этого, всякие органы власти, в том числе и органы местного самоуправления как одна из форм осуществления власти, получают свои полномочия от народа, т.е. выборы являются не только способом образования органов, но и способом наделения этих органов полномочиями. Органы, формируемые иными способами, получают свои полномочия опосредованно либо от выборных органов, либо в соответствии с правовым актом, принимаемым выборным органом или населением непосредственно. Указанный правовой

акт может быть общегосударственным (например, конституция) или местным (устав муниципального образования).

Самостоятельное значение имеет вопрос о том, какие органы должны образовываться в результате избрания, а какие другими способами, а также вопрос о выборе той или иной избирательной процедуры. Это будет рассмотрено ниже при построении моделей структурной организации местного самоуправления.

По назначению органы местного самоуправления можно классифицировать как органы **общего и специального назначения** (органы с широкой и узкой специализацией), понимая при этом под органами общего назначения те, деятельность которых распространяется на все сферы местного самоуправления (или их большую часть), а под органами специального назначения “отраслевые” органы, то есть занимающиеся узким направлением деятельности местного самоуправления, одной из его сфер (возможно несколькими). Более понятным такое деление становится на конкретных примерах. Так, очевидно, что от функционирования финансовых и бюджетных органов в прямой зависимости находится деятельность практически всех остальных органов местного самоуправления. В качестве специализированных (отраслевых) можно рассматривать органы управления образованием, здравоохранением, муниципальным жилищным строительством, муниципальной собственностью.

Конечно, такое деление, как и любое другое, достаточно условно. Можно говорить, что финансовые органы решают ограниченный круг задач — формируют и развивают доходные источники местного бюджета, а органы управления муниципальным здравоохранением — широкий круг задач, так как от состояния здоровья населения зависит и решение большинства других вопросов. Но мы рассматриваем в данном случае деятельность органов управления муниципальным хозяйством в их взаимодействии и взаимовлиянии, то есть проводим внутреннюю классификацию субъекта управления муниципальным хозяйством по степени воздействия решений одних органов на все другие. С этой точки зрения вводимые нами основания классификации оправданы, так как позволяют с учетом особенностей объекта управления определить перечень необходимых управленческих функций и соответствующим образом структурировать субъект управления, проще говоря, определить наиболее целесообразную в каждом конкретном случае структуру органов управления муниципальным хозяйством.

При этом речь не идет о том, что под каждую функцию необходимо создавать отдельное управленческое звено. Если, например, объем муниципального строительства измеряется единичными объектами, или в муниципальном образовании имеется одна общеобразовательная школа, то и нет необходимости создавать отдел строительства или, соответственно, отдел народного образования. В этом случае указанные функции могут исполняться укрупненными структурными подразделениями органов местного самоуправления. В приведенных примерах управление строительством может быть поручено отделу коммунального хозяйства, а управление образованием — отделу социальной политики или другим близким по исполняемым функциям подразделениям. Деление по **предметам ведения** мы связываем с тем, что органы местного самоуправления решают не только **вопросы местного значения**, отнесенные к ведению местного самоуправления, но и исполняют **отдельные государственные полномочия**, возложенные на них органами государственной власти.

Расширение самостоятельности местного самоуправления в управлении местными делами и одновременное обременение органов местного самоуправления государственными полномочиями, которые более целесообразно исполнять на местах, стало общемировой тенденцией, направленной на создание разумного баланса между централизацией и децентрализацией. Отношение к этому процессу со стороны населения, органов местного самоуправления, теоретиков муниципального права неоднозначно, но мы имеем дело с реальным фактом и обязаны его учитывать.

Отдельные государственные полномочия могут исполняться и органами, созданными для решения вопросов местного значения, хотя, как правило, исполняются специально создаваемыми органами (отделами записи актов гражданского состояния, военно-учетными столами и т.д.). В части исполнения отдельных государственных полномочий органы местного самоуправления подконтрольны государственным органам. Выделение органов, исполняющих отдельные государственные полномочия, для нас существенно уже и потому, что материально-финансовое обеспечение их деятельности должно гарантироваться государством, что предполагает закрепление за местным бюджетом необходимых источников доходов, передачу материальных и финансовых ресурсов. Классификация *по способу принятия решений* вводится в силу того, что в зависимости от характера решений они могут приниматься *в коллегиальном порядке или единолично*. Волевой подход в отношении того, какие органы и по каким вопросам принимают решения тем или иным способом, возможен и тогда не имело бы смысла рассматривать предложенную классификацию как основание для структурирования органов местного самоуправления. На самом деле способ принятия решений обусловлен как природой органа, так и характером принимаемого решения. Самый очевидный пример — представительный орган местного самоуправления. Его основное назначение — представление интегрированных интересов населения; коллективный интерес выражается здесь посредством выборного коллегиального органа. Ни один из членов этого органа и никакая их обособленная группа не вправе претендовать на выражение мнения всех избирателей. Следовательно, свои решения от имени населения этот орган принимает в коллегиальном порядке.

Не следует, однако, делать вывод, что коллегиальное принятие решений присуще только выборному представительному органу. Его коллегиальность есть прямое следствие его природы, но важен также и характер принимаемых решений. Представительный орган принимает наиболее значимые для муниципального образования решения. Вполне логично, что и некоторые другие решения, принимаемые другими органами и также имеющие принципиальное для муниципального образования значение, могут приниматься коллегиально. Скажем, решения по вопросам распоряжения важнейшими объектами муниципальной собственности (приобретение, отчуждение, сдача в аренду) могут приниматься специально создаваемыми коллегиальными органами. В “политическом” плане коллегиально имеет смысл принимать решения в тех сферах, где возможны предположения со стороны населения о предвзятом отношении или даже личном интересе должностного лица (предоставление муниципального жилья, размещение муниципального заказа, оказание социальной помощи отдельным лицам и т.п.).

В то же время вопросы оперативного управления муниципальным хозяйством гораздо более эффективно и целесообразно решать на основе единоначалия, при котором конкретными сферами деятельности управляют профессионалы и они же несут персональную ответственность за результаты этой деятельности.

По названным причинам следует со всей серьезностью подходить к вопросу о способах принятия решений каждым конкретным органом по каждому конкретному направлению деятельности и учитывать этот фактор при определении структуры органов управления муниципальным хозяйством.

Рассматривая роль органов местного самоуправления как организационной структуры, выступающей от лица субъекта местного самоуправления — населения муниципального образования (местного сообщества), — мы приходим к выводу, что они (органы) должны осуществлять *два типа функций*, объективно присущих этому субъекту: представлять его интересы (*проектная функция*) и реализовывать эти интересы (*программная функция*). Представление интересов заключается в их выявлении, агрегировании, артикулировании и, в конечном итоге, разработке проекта развития муниципального образования (поэтому мы используем термин “проектная функция”) и принятии необходимых решений, создающих

правовую базу для реализации проекта, в форме правовых актов. Реализация интересов обеспечивается путем разработки и исполнения программы деятельности органов местного самоуправления (поэтому — “программная функция”), направленной на осуществление проекта.

Этим *двум типам функций соответствуют два типа органов — представительные и исполнительные*. Отметим сразу, что речь идет не о принципе разделения властей, а именно о классификации органов местного самоуправления по типу исполняемых ими функций, связанных с управлением муниципальным хозяйством. Вопросы осуществления власти интересуют нас здесь постольку, поскольку реализация проектов развития муниципального образования обеспечивается, в том числе и принятием нормативных правовых актов.

На представительные и исполнительные в “чистом виде” мы делим органы местного самоуправления для удобства их изучения, хотя в дальнейшем будет показано, что возможны такие варианты, как совмещение функций представительного и исполнительного органов в одном органе, “вырождение” органа до одного должностного лица, расширение органа до всего состава избирателей муниципального образования (этот случай был указан выше — сход граждан) и другие модификации систем органов местного самоуправления.

Представительный орган в целом наделяется в связи с его ролью в системе местного самоуправления исключительной компетенцией, которая не может передаваться другим органам. Только представительный орган утверждает местный бюджет, устанавливает общеобязательные на территории муниципального образования правила, решает принципиальные вопросы, связанные с распоряжением муниципальной собственностью, контролирует от имени населения деятельность других органов местного самоуправления. Представительный орган не должен обязательно рассматриваться как некое монолитное и неделимое образование. Определенные решения принимаются представительным органом в целом, но разнообразие вопросов, решаемых этим органом, вынуждает выделять в его составе более мелкие структурные единицы и определять роль и место в представительном органе каждой такой единицы. Среди получивших наибольшее распространение структурных единиц представительного органа можно назвать комиссии по направлениям деятельности, территориальные группы депутатов, фракции. Их роль и место внутри представительного органа определяются уже и их наименованиями. Комиссии занимаются вопросами, входящими в определенные сферы деятельности местного самоуправления; территориальные группы выражают и по мере возможности реализуют интересы населения отдельных внутримunicipальных территориальных образований; фракции представляют интересы политических объединений. Принято считать, что структурные подразделения представительного органа осуществляют подготовку решений, принимаемых окончательно представительным органом в полном составе. На самом деле комиссиям, группам, фракциям может передаваться право самостоятельного решения определенного круга вопросов, отнесенных к компетенции представительного органа. Существуют и организационные модели местного самоуправления, в которых создается не один представительный орган, а избирается несколько органов с заранее определенными полномочиями: бюджетные органы, контрольные органы, органы, распоряжающиеся муниципальной собственностью. В этих случаях имеет смысл говорить о системе представительных органов местного самоуправления и определять место каждого из избираемых органов в этой системе.

Исполнительный орган может иметь еще более сложную организацию, в которой требуется установить место каждой его составляющей, которая, в свою очередь, может быть самостоятельным в пределах определенной компетенции органом, структурным подразделением органа, наконец, единоличным должностным лицом. Орган и структурное подразделение при этом мы различаем в зависимости от наличия права принятия

самостоятельных юридически значимых решений по вопросам, относящимся к компетенции местного самоуправления.

Местные администрации в этой связи во многих случаях не могут рассматриваться как органы местного самоуправления, так как решения принимаются не самой администрацией, а должностным лицом (главой муниципального образования, городским управляющим, мэром и т.п.), который и осуществляет функции местной исполнительной власти. Администрация же при этом является аппаратом управления, обеспечивающим исполнение полномочий высшего должностного лица. Только в том случае, когда администрация принимает решения в коллегиальном порядке (например, ранее существовавшие исполнительные комитеты), есть основания отнести ее к исполнительным органам местного самоуправления.

Но сама местная администрация неоднородна по своему качественному составу. В структуру местной администрации входят как чисто аппаратные подразделения, так и собственно органы с правом принятия решений по установленному кругу вопросов. В некоторых случаях эти органы наделяются также правами юридического лица.

Поэтому, определяя место администрации в системе органов местного самоуправления, в частности, в структуре исполнительных органов, мы не можем однозначно отождествлять администрацию с исполнительным органом местного самоуправления, а должны каждый раз анализировать ее функции, полномочия и внутреннюю структуру.

Даже при более или менее явном разделении органов местного самоуправления на представительные и исполнительные практически невозможно “в чистом виде” выделить “абсолютно представительные” и “абсолютно исполнительные” органы; органы, ведающие только вопросами местного значения или исполняющие только отдельные государственные полномочия; органы полностью самостоятельные в принятии каких-либо решений или только обеспечивающие деятельность других органов и должностных лиц. Кроме того, могут создаваться и специфические органы для решения достаточно узкого круга вопросов, но представляющих интерес различных субъектов (например, комиссия по здравоохранению, образуемая путем кооптации представителей местной администрации, представительного органа местного самоуправления, учреждений здравоохранения, благотворительных организаций, которая может наделяться правом принятия решений и иметь собственную исполнительную структуру; подобные комиссии могут создаваться по многим направлениям деятельности местного самоуправления).

Поэтому при достаточно полном анализе структуры органов местного самоуправления необходимо применять все возможные классификации: по способу образования, по назначению, по предметам ведения, по способу принятия решений, по типу исполняемых функций, — а также некоторые другие. Например, представительный орган в системе органов местного самоуправления определяется следующими характеристиками: по способу образования — выборный, по назначению — орган общего назначения, по предметам ведения — решающий вопросы местного значения, по способу принятия решений — коллегиальный, по типу исполняемых функций — представительный.

В заключение необходимо отметить, что классификация органов местного самоуправления может проводиться и по приведенным выше основаниям, и по ряду других. Важно, чтобы она способствовала решению более общей задачи — определению по возможности оптимальной применительно к конкретным условиям структуры органов местного самоуправления. Результатом анализа должна быть выработка на его основе предложений по совершенствованию структуры органов местного самоуправления там, где они уже созданы и функционируют, или определение необходимой структуры во вновь формирующихся муниципальных образованиях.

Структуры органов местного самоуправления

В практической деятельности очень важно решение задачи построения на основе применения различных классификаций структуры органов местного самоуправления в муниципальном образовании. Эта задача более сложна, но также разрешима. Алгоритм решения этой задачи будет следующим. Устанавливаются характеристики объекта управления (в нашем случае муниципального хозяйства); по отношению к объекту в целом и к его составляющим устанавливается перечень функций управления; определяется, каким образом каждая функция наиболее эффективно исполняется и какими характеристиками в соответствии с классификациями должны обладать исполняющие эту функцию органы; путем интеграции и агрегирования функций определяются органы, образующие структуру; устанавливаются отношения и взаимосвязи этих органов; окончательно формируется система органов местного самоуправления. Конечно, реализация этого алгоритма многократно сложнее его описания, и есть необходимость иллюстрировать применение алгоритма хотя бы частным и упрощенным примером. Но даже такой пример может служить предметом отдельного научного исследования и не может быть рассмотрен в рамках настоящей работы.

Здесь мы можем поставить перед собой задачу выявления на основе обобщенной практики укрупненных моделей организационных структур управления муниципальными образованиями, на базе которых могут формироваться структуры органов местного самоуправления, соответствующие конкретным объектам управления.

В основных чертах муниципальные органы различных стран, за немногим исключением, обладают одним общим типом структуры. Л. А. Велихов отмечал: “С тех пор как швейцарские городские коммуны (Берн, Женева, Люцерн, Цюрих и др.) окончательно отказались от практически невозможного в наше время решения муниципальных дел общинным сходом, этот основной тип муниципального уклада построен почти повсеместно по следующей ступенчатой схеме: 1) муниципальный избирательный корпус как база, 2) вышедший из его лоно распорядительный совет, 3) исполнительный орган, и 4) наверху этой пирамиды — должностное лицо, облеченное ролью высшего представителя муниципальной коммуны. Начиная с 20-х г.г. этот почти повсеместно распространенный четырехступенчатый тип муниципального уклада был изменен в ряде стран Европы, где отказались, ради экономии и простоты конструкции, от особого исполнительного органа, поручив исполнительные функции единолично высшему должностному лицу муниципального образования или же соединяя как распорядительную, так и исполнительную власть в едином представительном органе.”

Возможные сочетания трех традиционно устойчивых элементов системы муниципального управления — представительного органа, местной администрации и высшего должностного лица местного самоуправления основываются на следующих основных вариантах распределения полномочий местного сообщества:

Вариант 1: непосредственно делегируемые населением полномочия реализуются в различных пропорциях в компетенции представительного органа и выборного высшего должностного лица.

Вариант 2: все непосредственно делегируемые населением полномочия реализуются в компетенции представительного органа.

Вариант 3: все непосредственно делегируемые населением полномочия реализуются в компетенции выборного высшего должностного лица (при этом контрольные полномочия население оставляет за собой и реализует их посредством сходов и референдумов).

Применение того или иного варианта делегирования полномочий зависит от численности населения муниципального образования и размеров его территории, от объема и сложности решаемых вопросов, социально-политической ситуации и множества других факторов.

Этим вариантам соответствуют следующие модели организационных структур (при их описании мы будем использовать в отношении структурных единиц наименования: “мэр”, “совет”, “администрация”).

Модель “сильный мэр - совет”



Отметим характерные особенности этой модели. Мэр и совет избираются всем населением. “Сильным” мэр называется в силу ряда присущих ему в этой модели полномочий: мэр обладает правом отлагательного вето на решения совета; самостоятельно формирует администрацию, назначает на должность и освобождает от должности должностных лиц администрации; единолично руководит деятельностью администрации; организует работу совета, председательствует на его заседаниях, подписывает акты, принимаемые советом. Для соблюдения баланса совет наделяется правом преодоления вето квалифицированным большинством голосов депутатов. Механизмом досрочного прекращения полномочий мэра в случае утраты доверия со стороны избирателей является местный референдум.

Модель “слабый мэр - совет”



В этой модели мэр избирается из числа депутатов совета. “Слабость” его заключается в полной подконтрольности и подотчетности совету: мэр не имеет права вето; формирование администрации, назначение на должность и освобождение от должности должностных лиц администрации производится им с согласия совета; пределы его права руководства администрацией ограничены решениями совета. Досрочное прекращение полномочий мэра осуществляется советом по собственной инициативе или инициативе населения.

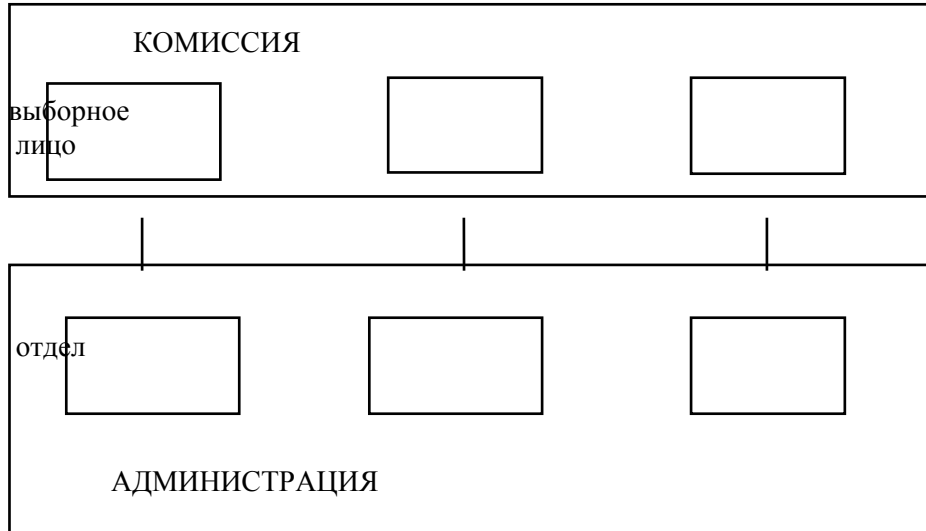
Модель “совет - управляющий”



В модели “совет — управляющий” должность мэра не предусматривается. Организация деятельности совета осуществляется избираемым из числа депутатов совета председателем, который не имеет полномочий по руководству местной администрацией. Все административные функции сосредоточены у нанимаемого на контрактной основе

управляющего, который единолично формирует администрацию, руководит ее деятельностью, назначает и увольняет должностных лиц администрации. Отношения управляющего с советом определяются условиями контракта.

Модель “городская комиссия”



Эта модель основана на выборности целого ряда должностных лиц местного самоуправления и сочетании представительных и исполнительных функций. При этом избираются не депутаты представительного органа, а руководители органов и структурных подразделений местной администрации. Полномочия представительного органа исполняет комиссия, в состав которой входят все избранные должностные лица.

Модель “мэр - собрание”

Если выбор одной из вышеуказанных моделей определяется в основном социально-политическими условиями и не в очень сильной мере зависит от объекта управления, то модель “мэр — собрание” может быть рекомендована только для малых поселений, где функции представительного органа может осуществлять непосредственно население. В более распространенной отечественной терминологии эту модель следовало бы назвать “староста — сельский сход”. Единственным выборным лицом здесь является мэр (староста), который и осуществляет полномочия всех органов местного самоуправления, за исключением утверждения местного бюджета, отчета о его исполнении и контрольных полномочий. При этом в случае необходимости может формироваться и небольшой аппарат управления, во всяком случае назначаться или выбираться казначей. Приведенными моделями не исчерпывается все многообразие организационных структур муниципального управления, но на их основе могут быть построены различные модификации и “гибридные” модели (сочетающие отдельные особенности базовых).

Важно, что базовые модели организационных структур местного самоуправления позволяют путем выбора из небольшого числа практически доказавших свое право на существование вариантов принять за основу один из них и применительно к конкретным условиям развить его до полной структуры органов управления муниципальным хозяйством.

Образование органов местного самоуправления

Выбор одной из моделей организации местного самоуправления есть только первый шаг в формировании организационной структуры местного самоуправления. Следующим шагом должно быть определение процедур формирования каждого из органов, входящих в общую систему. Для различных органов местного самоуправления процедуры будут отличаться, что обусловлено разной природой органов, разделением между ними исполняемых функций и другими немаловажными обстоятельствами. Будут отличаться процедуры формирования органов и в зависимости от выбранной организационной модели.

Мы рассмотрим проблемы формирования выборных органов, так как даже этот, на первый взгляд простой вопрос требует серьезного подхода.

К основным принципам местного самоуправления относится наличие представительного органа. Поэтому вопросы выборов мы будем рассматривать по отношению к формированию именно этого органа, хотя понимаем возможность появления и других выборных органов местного самоуправления. Мы сопоставим также две возможные формы выборов мэра, поскольку это выборное должностное лицо местного самоуправления, скорее всего, будет существовать повсеместно.

Целесообразность использования одной из избирательных систем при выборах представительного органа местного самоуправления определяется прежде всего его ролью в общей системе органов местного самоуправления, которая была определена нами ранее как проектная. Применяемая избирательная система должна обеспечивать решение двух задач, связанных с этой ролью: постоянного взаимодействия представительного органа с населением и выражения общего интереса населения муниципального образования. Поэтому при рассмотрении каждой избирательной системы мы будем оценивать ее с точки зрения решения этих задач.

Самой известной и длительное время применяемой в России является мажоритарная система выборов в одномандатных избирательных округах. Преимущество ее в том, что избранные по этой системе депутаты наиболее приближены к своим избирателям, хорошо знают свои избирательные округа, интересы жителей этих округов. В свою очередь избиратели округа знакомы со своими депутатами, их личностными и политическими качествами. Основным же недостатком такой избирательной системы является отсутствие у сформированного на ее основе представительного органа местного самоуправления единого проекта развития муниципального образования, так как каждый депутат будет стремиться в первую очередь к решению проблем избирателей своего округа.

Пропорциональная избирательная система, основанная на выборе списков избирательных объединений, ослабляет личные связи и персональную ответственность депутатов перед своими избирателями. Но эта система наиболее приспособлена для решения главной задачи представительного органа — выражения общего интереса избирателей, разработки целостного проекта развития муниципального образования. Проблема применения этой системы в России состоит в неразвитости политической структуры общества, отсутствии устойчивых избирательных объединений на муниципальном уровне.

Отметим также, что обсуждая достоинства и недостатки пропорциональной избирательной системы применительно к муниципальным выборам, мы имеем в виду не столько чисто политические избирательные объединения, сколько так называемые "муниципальные (или ратушные) партии". Этим термином принято обозначать объединения избирателей в муниципальных образованиях на основе общности взглядов в отношении предпочтительных путей развития муниципального образования.

Названные основные избирательные системы обладают еще целым рядом менее существенных достоинств и недостатков, мы же хотели отметить самые значимые. По мере проявления негативных качеств избирательных систем разрабатывались их модификации, позволяющие сгладить отрицательные стороны каждой из них. В настоящее время применяются смешанные системы, при которых часть депутатов избирается по

мажоритарной системе, а другая часть — по пропорциональной. В некоторых странах получила распространение ротация депутатов представительных органов местного самоуправления, позволяющая за счет периодических выборов только части состава представительного органа сохранять преемственность власти. Так же широко известны выборы по много- и маломандатным округам.

Сформулируем некоторые рекомендации по практическому применению названных избирательных систем.

Как уже было отмечено, основным критерием при выборе той или иной избирательной системы следует считать возможность формирования на ее основе органа, максимально отражающего общие интересы жителей муниципального образования. С этой точки зрения в качестве базовой имеет смысл рассматривать пропорциональную избирательную систему, но применять ее только там, где для этого существуют необходимые условия — прежде всего в тех муниципальных образованиях, в которых уже сложилась муниципальная политическая структура. Если эти условия не сложились, возможно применение переходных моделей избирательных систем.

В качестве одной из таких моделей можно рассматривать выборы по единому многомандатному (по числу депутатов представительного органа) муниципальному округу, при которых депутатами становятся кандидаты в количестве, соответствующем числу мандатов, набравшие наибольшее количество голосов среди всех избирателей муниципального образования. Такая система приучает избирателей голосовать, по существу, за прообраз списка кандидатов и решает задачу выражения депутатами общих интересов населения. Очевидно, что эта избирательная система может применяться в основном в небольших городах и поселках, так как в крупных поселениях при ее использовании заметно проявится основной недостаток пропорциональной системы — оторванность депутатов от избирателей. Большие города могут использовать другую разновидность выборов по многомандатным округам, разделив город на отдельные округа, в каждом из которых избирается несколько депутатов.

Политическое структурирование общества происходит не само по себе, а только при наличии условий и стимулов. Стремясь создать эффективный представительный орган, местные власти должны также стремиться создавать и соответствующие условия. Одним из стимулов к созданию муниципальных избирательных объединений могут стать выборы на основе смешанной системы. Определенную часть мест в представительном органе местного самоуправления можно предусмотреть для депутатов, избранных по спискам избирательных объединений. На первых порах эта часть не должна быть слишком значительной по сравнению с ролью этих объединений в проведении муниципальной политики, но достаточной для пробуждения интереса к созданию избирательных объединений. Способствовать созданию муниципальных избирательных объединений можно и предоставляя возможность выдвижения кандидатов по одномандатным округам при мажоритарной системе от избирательных объединений.

Существует, хотя и редко применяется, еще одна разновидность избирательных систем, предназначенная для формирования комиссии в соответствующей модели структурной организации местного самоуправления (имеется в виду модель “городская комиссия”, рассмотренная нами выше). Учитывая, что руководители органов управления муниципальным хозяйством должны обладать определенными профессиональными качествами, до проведения выборов населением должностных лиц, образующих городскую комиссию, необходимо предусматривать конкурсный отбор кандидатов, для чего требуется разработать условия конкурса и сформулировать требования к профессиональным качествам кандидатов. Последующие за конкурсным отбором выборы проводятся на каждую вакантную должность из кандидатур, прошедших предварительный конкурс на эту должность. Проблемы использования этой модели связаны с тем, что

далеко не в каждом муниципальном образовании найдется достаточное количество лиц, по своим профессиональным качествам способных претендовать на ту или иную должность. Предложенными избирательными системами и их вариантами, как и в случае с базовыми организационными моделями, не исчерпывается все их многообразие, и всегда остается простор для местного правотворчества в сфере муниципальных выборов.

Остановимся теперь на выборах мэра. Сначала необходимо уяснить, какие задачи решает каждый из вариантов выборов мэра — всем населением или представительным органом из своего состава.

В мировой практике сложилось, что всем населением избирается так называемый "сильный" мэр. Иначе говоря, избранный таким способом глава муниципального образования достаточно независимая фигура в системе органов местного самоуправления. В случае избрания мэра представительным органом местного самоуправления из своего состава ("слабый" мэр), его полномочия значительно сокращаются. Логика того, что от степени легитимности зависит и степень свободы в принятии решений, достаточно очевидна.

Заметим также, что возможность найма управляющего администрацией существует в любой из рассмотренных ранее организационных моделей. Такая практика в мире тоже получает все большее распространение, так как политические функции мэра требуют одних качеств, а управление муниципальным хозяйством несколько иных, и не всегда (точнее, довольно редко) один человек сочетает все эти качества.

При формировании цельной избирательной системы в муниципальном образовании необходимо еще решить вопросы численного состава выборных органов, установления срока их полномочий, обязанности требования проживания в избирательном округе, необходимости ротации и другие. Они тоже не так очевидны, как обычно представляется, хотя в отношении этих вопросов можно указать на еще более субъективный подход, чем при выборе базовой организационной модели.

Выбор той или иной избирательной системы во многом определяет качественный состав представительного органа и характер его деятельности. Если при выборе избирательной системы будет осознанно поставлена задача формирования органа, отражающего интересы местного сообщества в целом и способного разработать проект развития муниципального образования, учтены демографические, социально-политические особенности и величина территории муниципального образования, организационная модель местного самоуправления, а также качественный состав электората и (предположительно) кандидатского корпуса, создаются необходимые объективные предпосылки для формирования в результате выборов дееспособного конструктивно ориентированного представительного органа местного самоуправления.

Принципы построения структуры органов местного самоуправления

Любая управленческая деятельность подразумевает под собой наличие ряда обязательных элементов. Прежде всего, она сопряжена с этапностью ее осуществления и видами принимаемых управленческих решений (о чем уже говорилось в главе 6). С точки зрения этапности нам необходимо выделить следующие этапы:

1. Аналитический этап. На котором происходит анализ проблемы, вычленяются возможные пути ее решения.
2. Этап постановки задачи. На этом этапе происходит вычленение приоритетов деятельности.
3. Этап принятия управленческого решения. На этом этапе определяется технология и алгоритм решения задачи, устанавливаются конечный и промежуточные результаты.

4. Этап исполнения решения. В ходе этого этапа происходит конкретная деятельность по реализации управленческого решения.

5. Этап оценки результатов. В ходе этого этапа проводится анализ результатов деятельности с точки зрения соответствия полученных результатов, и сам этот этап предшествует очередному аналитическому этапу и новому циклу.

Из приведенного выше перечня этапов становится понятным, что при построении структуры управления муниципальным образованием необходимо учитывать то обстоятельство, что все эти этапы должны быть структурно обеспечены в ходе управленческой деятельности.

Не менее важным является и то, что управленческие решения напрямую зависят и от вида или характера принимаемых решений. Другими словами, каждое структурное подразделение должно четко осознавать пределы своей компетенции и специфику принимаемых управленческих решений.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы, что структура управления муниципальным образованием должна обеспечить:

- процесс формирования и исполнения управленческих решений на всех этапах цикла;
- комплексность и внутреннюю координацию деятельности всех структурных подразделений;
- завершенность и поступательность развития.

С этой точки зрения и сформулированы принципы, перечисленные ниже.

Принцип целевой ориентации муниципального образования

Развитие любого муниципального образования, как и его возникновение, базируется на определенных целях совместной деятельности. Умение грамотно определять и устанавливать цели развития является наиболее важным и значимым элементом управления.

Первичное определение целей и задач деятельности муниципального образования происходит при формировании самого муниципального образования посредством определения компетенции муниципального образования.

Исходя из общественно-государственной природы местного самоуправления, существуют два основных способа наделения органов местного самоуправления:

- возложение определенных обязанностей со стороны государства через закон. Это право реализовано в статье 6 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”;
- возложение определенных обязанностей со стороны населения через уставы муниципальных образований.

Таким образом происходит процесс формирования границ целеполагания или определяются сферы ответственности органов местного самоуправления перед государством и населением.

В рамках этих границ и происходит формирование приоритетов как с точки зрения их значимости, так и с точки зрения временных характеристик.

Соответственно, данным приоритетам и должна формироваться структура как органов исполнительной власти, так и внутренняя структура представительного органа местного самоуправления.

Приведу несколько примеров использования данного принципа. В ряде столиц субъектов РФ сегодня осуществляется активная деятельность по несвойственной на первый взгляд для них функции — осуществления взаимодействия с сельхозпроизводителями. Однако наличие агроотделов обусловлено тем, что, как правило, на территории пригородных зон

располагаются объекты сельхозпроизводства, находящиеся в ведении города, горожане имеют дачные участки, в городе осуществляется переработка сельхозпродукции. Не менее интересными являются и ряд структур, сформированных муниципалитетами моногородов, так в городах-наукоградах формируются органы, обеспечивающие условия для деятельности фундаментальной науки, хотя ясно, что эти функции отнесены компетенции федерального уровня государственного управления. Сама постановка задач, решаемых органами местного самоуправления, напрямую зависит от особенностей муниципального образования. Поэтому крайне важно отслеживать изменения, происходящие в условиях хозяйствования и жизни на территории муниципального образования.

Принцип горизонтального разделения функций

Как уже указывалось выше, функции, исполняемые органами местного самоуправления, достаточно различны. Не случайно в Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” предусматривается многовариантность построения структур органов местного самоуправления.

Причем разделение функций проводится как по вертикали, так и по горизонтали. Под разделением функций по горизонтали мы подразумеваем разграничение функций между органами и должностными лицами одного уровня. Спектр возможного разделения функций достаточно широк. Так, традиционная для нашей страны схема разграничения функций предусматривает деление их на представительные и исполнительные. В дореволюционной России предусматривалось разделение на представительные, распорядительные и исполнительные (Городская Дума, Городская Управа и городской управляющий), уже сегодняшний опыт показывает, что возможно вычленение в качестве отдельных контрольных функций и ряда других.

Подобное вычленение функций и закрепление их за конкретными органами определяется населением муниципального образования и закрепляется в уставе.

Хотелось бы сделать лишь ряд принципиальных замечаний по этому поводу.

1. Разграничение функций не обязательно должно подразумевать создание под каждую из функций отдельных органов. Так, английская комиссионная система подразумевает, что руководство исполнительными структурами осуществляют выборные муниципальные политики, являющиеся одновременно членами представительного органа. В связи с этим в Федеральном законодательстве предусмотрено лишь одно ограничение — это обязательность наличия представительного органа.

2. Детальное разграничение функций и создание отдельных органов для их исполнения является, прежде всего, механизмом взаимного контроля за их деятельностью. И, следовательно, должно применяться, прежде всего, в крупных муниципальных образованиях, где существует достаточно многочисленная и сложная управленческая система.

Для небольших муниципальных образований вполне применима схема, при которой эти функции группируются, а иногда и рассматривается возможность непосредственного осуществления ряда функций самим населением муниципального образования.

Приведенные выше замечания касались, прежде всего, структур первого уровня, прежде всего относились к разграничению функций между органами местного самоуправления. Однако не менее важным является разграничение функций во внутренней структуре самих органов местного самоуправления.

Рассмотрим это на примере организации деятельности исполнительного органа местного самоуправления.

Функционально этот орган обязан осуществлять:

- исполнительно-распорядительные функции;

• готовить предложения по комплексному социально-экономическому развитию территории муниципального образования, местному бюджету и иным вопросам, отнесенным к ведению представительного и иных органов местного самоуправления. В связи с этим крайне важно, прежде, чем приступать к планированию структуры данного органа, проследить его место и роль на каждом этапе принятия управленческого решения. Если мы проведем такой анализ, то получим некую классификацию структурных подразделений администрации с точки зрения организации и целей их деятельности. Структурные подразделения, деятельность которых охватывает весь комплекс вопросов, отнесенных к ведению муниципального образования, можно определить как **структурные подразделения общей компетенции**. Прежде всего, к ним следует относить подразделения, осуществляющие функции финансового и экономического планирования, а также различные аналитические и контрольные структурные подразделения администрации.

Другая группа подразделений построена по отраслевому принципу, и к их ведению должны быть отнесены вопросы, связанные с конкретными отраслями городского хозяйства и управления. Их можно определить как **отраслевые структурные подразделения администрации** (управление жилищного хозяйства, транспортный отдел и др.).

Следующую группу составляют подразделения, не обладающие собственной компетенцией и выполняющие функцию сервисного обслуживания структур, отнесенных нами к двум первым группам. Это **вспомогательные службы и подразделения** (аппарат мэра и Совета, служба делопроизводства и др.).

При планировании структуры управления крайне важно определить, к какому типу структурных подразделений относится та или иная функция, поскольку от этого зависит как проведение кадровых расстановок, так и дееспособность самого структурного подразделения.

К сожалению, сегодня при построении структур управления часто нарушается этот принцип, так, как правило, в несколько гипертрофированной роли начинают выступать вспомогательные службы, которые зачастую наделяются несвойственными им функциями отраслевого структурного подразделения.

Немаловажно и то обстоятельство, что сама система работы этих подразделений крайне различна. Так, например, интересы отраслевых отделов в ходе бюджетного процесса зачастую противоположны интересам отделов общей компетенции. И если построение отраслевых структур по принципу единого заказчика целесообразно (поскольку они имеют отношения, прежде всего, с муниципальными предприятиями и учреждениями), построение по этому принципу отделов общей компетенции вообще невозможно.

Но, пожалуй, самые серьезные нарушения в разделении функций по горизонтали присущи в сфере разработки принятия и исполнения бюджета. Так, как правило, в структурах администраций финансовым и бюджетным планированием, исполнением и контролем за исполнением бюджета занимается один и тот же орган — финансовый отдел или управление, что приводит к смешению функций и сводит роль этого органа к роли бухгалтерии, что снижает эффективность расходования средств.

Принцип вертикального разделения функций

Кроме горизонтальных отношений, возникающих между органами местного самоуправления, значительную роль имеет система вертикального взаимодействия.

Поскольку на территории муниципального образования существует ряд иных структур, без которых немыслимо управление муниципальным образованием.

Крайне важным при написании Устава муниципального образования определить систему отношений с разными видами субъектов этих отношений. Попробуем определить их по видам их деятельности:

- Хозяйствующие субъекты, как муниципальные, так и иных форм собственности.
- Общественные организации, объединения граждан, иные формы самоорганизации.

- Территориальные отделы администрации и муниципальные учреждения.

Говоря об отношениях первой группы, необходимо сразу определить, что органы местного самоуправления осуществляют несколько различных функций, которые соответственно должны найти свое отражение в структуре управления.

Во-первых, в отношении всех хозяйствующих субъектов орган местного самоуправления выступает как орган нормативный, имеющий право регулировать определенные виды хозяйственных отношений и издающий обязательные для исполнения на территории муниципального образования нормативные акты и общеобязательные правила.

Во-вторых, орган местного самоуправления выступает для большинства хозяйствующих субъектов в роли заказчика на определенные виды работ, причем в последнее время эта роль все время возрастает.

В-третьих, абсолютно для всех хозяйствующих субъектов орган местного самоуправления выступает как организация, обеспечивающая условия для осуществления хозяйственной деятельности.

И, наконец, в-четвертых, для муниципальных предприятий орган местного самоуправления выполняет функции собственника.

Как мы видим из перечисленных функций, все они должны осуществляться в различных структурных подразделениях, и взаимодействие с хозяйствующими субъектами должно строиться на разных принципах.

Так, с точки зрения размещения муниципального заказа, органу местного самоуправления безразлично, какое предприятие будет его выполнять, лишь бы условия (стоимость, сроки и др.) были наиболее выгодными.

С точки зрения собственника муниципальных предприятий, орган местного самоуправления заинтересован в их наивысшей рентабельности. Но предоставление преимуществ этим предприятиям при распределении муниципального заказа приведет к монополизму и завышению цен на услуги муниципальных предприятий и в конечном итоге к дополнительным расходам местного бюджета.

Поэтому крайне важно, что бы функции единого заказчика и функции непосредственного управления деятельностью предприятий в структуре администрации были разведены.

Не менее важным является организация работ по взаимодействию с общественными организациями, действующими на территории муниципального образования. Для муниципалитета крайне выгодно иметь дело со структурированным общественным полем. Именно структурированием общества и занимаются объединения граждан по интересам. Попытки классификации форм самоорганизации граждан дело неблагодарное и сложное, поскольку структура интересов людей крайне разнообразна, назовем лишь самые устойчивые из них:

- объединения по политическим интересам (политические партии и объединения);
- объединения по интересам проживания (территориальное общественное самоуправление);
- объединения по национальному признаку или национально-культурные автономии (национальные землячества, общины и др. формы);
- объединения для совместной деятельности (гаражные и дачные кооперативы и др.);
- объединения по возрастному, событийному и др. принципам (советы ветеранов, советы женщин и др.).

Все эти формы, с точки зрения теории, представляют для органов местного самоуправления одинаковый интерес. Но на определенных этапах те или иные виды

самоорганизации граждан начинают играть особую роль. Так, для районов этнических конфликтов национально-культурные автономии являются механизмом снятия этнических противоречий.

Однако было бы несправедливо уравнивать эти формы и с точки зрения отнесенных к компетенции органов местного самоуправления предметов ведения, так как для органа местного самоуправления прямой непосредственный интерес представляют, прежде всего, органы территориального общественного самоуправления, поскольку могут выступать как элемент управления территорией, особенно для крупных по населению или по территории муниципальных образований. Не меньший интерес представляют и организации для совместной деятельности, поскольку снимают ряд проблем, которые муниципалитет иногда решить не в состоянии.

Принцип одноуровневости бюджета

При изложении предыдущего принципа мы договорились о том, что могут существовать территориальные структурные подразделения органов местного самоуправления. Так, в крупном городе могут существовать районные администрации, а в сельском районе старосты сел или волостей.

Принципиально важным является при построении подобных структур принцип сохранения одноуровневости бюджета, поскольку в современной Конституции РФ и законодательстве по вопросам местного самоуправления установлены равные права для муниципальных образований. В связи с этим появление местных бюджетов на уровне территориальных структурных подразделений приведет к образованию самостоятельного образования. Даже без создания муниципального образования, управление подобными бюджетами крайне затруднено из-за невозможности разграничения полномочий с подобными территориями. Для стимулирования инициативы территориальных органов можно использовать определенную автономию в рамках сметы расходов или разрешить образование внебюджетных целевых фондов.

Принцип комплексности

Этот принцип крайне важен для целостности при построении структуры. И, прежде всего, требует при анализе структуры исходить из целостности той или иной функции. Особенно это важно в том случае, когда исполнение функции разнесено по разным структурам или в ходе исполнения данной функции задействованы все структуры администрации. Так, например, в бюджетном процессе задействованы абсолютно все структуры администрации и, следовательно, крайне важно определить место и роль каждой из них.

Для этого необходимо разбить бюджетный процесс на элементы и этапы и подробно их расписать за органами местного самоуправления. После подобного анализа станет ясно, какая из функций не подкреплена структурно.

Этот принцип также требует комплексности не только при подходе к исполнению конкретной функции, но и комплексности в подходе к органам самоуправления.

Желательно, чтобы вопросы, отнесенные к ведению того или иного органа администрации, носили максимально завершенный характер, что особенно важно для отраслевых структурных подразделений.

В заключение хотелось бы отметить, что формирование структуры управления муниципальным образованием процесс сложный и многомерный. Но уже первые шаги в этом направлении, осуществленные на основе новой Конституции РФ и Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления”, показывают, что отказ от унифицированных моделей, опора на анализ и учет местных особенностей должны дать положительные результаты.

Вопросы и задания

1. Проведите анализ структуры органов местного самоуправления в вашем муниципальном образовании на основе приведенных классификаций. Определите, в какой мере структура органов управления муниципальным хозяйством соответствует объекту управления. Сформулируйте предложения по совершенствованию структуры управления.
2. Попытайтесь установить другие основания для классификации и проведите анализ структуры органов местного самоуправления в вашем муниципальном образовании на основе этих классификаций.
3. Определите, какой из приведенных в настоящей главе базовых моделей соответствует структура органов местного самоуправления в вашем муниципальном образовании. Если нет точного соответствия, определите базовую модель (модели), модификацией (сочетанием) которой (которых) является структура органов местного самоуправления в вашем муниципальном образовании.
4. Выберите из предметов ведения местного самоуправления, установленных действующим законодательством, несколько вопросов местного значения и определите, какие конкретно органы в вашем муниципальном образовании наделены полномочиями по решению этих вопросов и каким образом полномочия по каждому из вопросов разделены между различными органами. Установите целесообразность такого разделения и (или) сформулируйте предложения по более целесообразному разделению полномочий между органами.
5. Определите, какая из избирательных систем применяется при выборах органов местного самоуправления в вашем муниципальном образовании и насколько она отвечает стоящим перед ней задачам и существующим условиям. Предложите более совершенную избирательную систему для ваших условий.