МИОН

Межрегиональные
исследования
в общественных науках

Министерство
образования и науки
Российской
Федерации

ИНО-Центр
(Информация. Наука.
Образование)

Институт имени
Кеннана Центра
Вудро Вильсона
(США)

Корпорация Карнеги
в Нью-Йорке (США)

Фонд Джона Д.
и Кэтрин Т. МакАртуров
(США)

Данное издание осуществлено в рамках программы
«Межрегиональные исследования в общественных науках»,
реализуемой совместно Министерством образования и науки РФ,
«ИНО-Центром (Информация. Наука. Образование)»
и Институтом имени Кеннана Центра Вудро Вильсона
при поддержке Корпорации Карнеги в Нью-Йорке (США),
Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. МакАртуров (США).
Точка зрения, отраженная в данном издании,
может не совпадать с точкой зрения доноров
и организаторов Программы.

Российский государственный университет им. И. Канта
Балтийский межрегиональный институт общественных наук
«Россия и Европа: прошлое, настоящее, будущее»

Регион сотрудничества

Выпуск 4 (47)

Становление института местного самоуправления в Литве, Польше и Калининградской области Российской Федерации

Калининград
Издательство РГУ им. И. Канта
2005

УДК 338.24:911.3(470.26)
ББК 330.49(2Р31-4К)
Р325

Редакционная коллегия:
А.П. Клемешев, ректор РГУ им. И. Канта (председатель)
В.Г. Барановский, заместитель директора Института мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО) РАН (Москва)
В.С. Корнеевец, административный директор БалтМИОНа РГУ им. И. Канта
С.В. Кортунов, профессор Академии военных наук РФ (Москва)
Г.М. Федоров, проректор по научной работе РГУ им. И. Канта
А.Е. Шаститко, директор Бюро экономического анализа (Москва)

Печатается по решению Совета научных кураторов
программы «Межрегиональные исследования в общественных науках»

Р325 **Регион сотрудничества. Вып. 4 (47):** Становление института местного самоуправления в Литве, Польше и Калининградской области Российской Федерации / И.И. Жуковский, Ю.М. Зверев, В.С. Корнеевец, П.А. Телятник, Г.М. Федоров. – Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2005. – 105 с.
ISBN 5-88874-670-3

Анализируется специфика местного самоуправления в Польше, Литве и Калининградской области.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Сравнительный анализ теории и практики развития системы местного самоуправления в России, Польше и Литве на современном этапе», проект №05-02-02345а.

Издание адресовано экономистам, политологам, специалистам в области регионального управления, сотрудникам общественных организаций, бизнесменам – широкому кругу специалистов, исследующих специфику развития местного самоуправления в Калининградской области, Литве и Польше.

УДК 338.24:911.3(470.26)
ББК 330.49(2Р31-4К)

Книга распространяется бесплатно.

ISBN 5-88874-670-3

© Коллектив авторов, 2005
© АНО «ИНО-Центр (Информация. Наука. Образование)», 2005

Содержание

От редакции 4

Введение 5

Местное самоуправление как социальный
и политический феномен 8

Местное самоуправление
в Калининградской области Российской Федерации 15

Местное самоуправление в Польше 47

Местное самоуправление в Литве 62

Заключение 84

Библиография 88

Приложения 91

От редакции

Выпуск 4 (47) серии «Регион сотрудничества» подготовлен Балтийским межрегиональным институтом общественных наук при Российском государственном университете им. И. Канта.

В серии «Регион сотрудничества» продолжается публикация статей по проблемам взаимодействия Российской Федерации и стран зарубежной Европы, прежде всего Европейского союза, и особенно стран Балтийского региона. Особое внимание уделяется роли Калининградской области как пилотного региона сотрудничества. К обсуждению проблем общеевропейского сотрудничества приглашаются другие Межрегиональные институты общественных наук, а также все российские и зарубежные эксперты, занимающиеся данной проблематикой.

В данном выпуске рассмотрены актуальные проблемы формирования института местного самоуправления в Балтийском регионе.

Введение

Радикальные общественные преобразования в России последнего десятилетия дали импульс формированию местного самоуправления как принципиально нового для российской действительности социального института. Идея необходимости этого института для устойчивой жизни страны уже начинает усваиваться общественным сознанием, но продолжает дискутироваться вопрос о природе и сущности самого феномена местного самоуправления, а также о конкретных формах этого института.

Современный процесс институциализации местного самоуправления в Российской Федерации происходит фактически «с чистого листа», когда утрачены уникальные традиции российского самоуправления, отсутствует общепризнанная научная теория местного самоуправления, непоследовательно и противоречиво нарабатывается практика муниципального управления. Реальные структуры местного самоуправления нередко создаются в интересах региональных экономических и политических элит при игнорировании интересов местных сообществ, для которых и должен функционировать этот институт.

Нельзя при этом не отметить самого главного: в сознании российских граждан, многих представителей публичной власти и научных кругов преобладают старые, формировавшиеся десятилетия назад стереотипы по вопросам организации властных структур. Жива традиция жесткого централизованного управления, не преодолен синдром отчуждения населения и отдельного человека от публичной власти, не возникло достаточно предпо-

сылок для социальной включенности граждан в решение проблем местных сообществ. Между тем результаты преобразования любых общественных отношений во многом зависят от того, как люди, члены общества, осознают суть происходящих перемен и их итоги. Неадекватное понимание сущности местного самоуправления препятствует появлению полноценного статуса муниципальных образовании, предполагающего наличие определенных обеспеченных финансами полномочий органов местного самоуправления, а как следствие — высвобождению потенциала самоорганизации на благо жителей отдельных городов, сел, а значит, и государства в целом.

Потребность в изучении местного самоуправления как социального феномена обусловлена необходимостью создания теоретических основ для разработки и реализации научно обоснованной государственной политики по отношению к местному самоуправлению, для формирования муниципального сознания российских граждан, для повышения организационной культуры государственных и муниципальных служащих и освоения ими инновационных технологий муниципальной политики, содействующей вовлеченности граждан и общественных объединений в дела местных сообществ. По справедливому мнению многих исследователей, от успешного решения проблем становления местного самоуправления как социального института зависят перспективы движения России к правовому государству и гражданскому обществу.

На этом фоне интересен опыт стран, вступивших на путь формирования местного самоуправления в то же время, что и Россия, но выбравших иной путь преобразования местного управления в местное самоуправление и иные модели организации местного самоуправления.

В целом следует подчеркнуть, что местное самоуправление еще не исследовано как сложный и неоднозначный феномен, как системное социальное образование. Теория местного самоуправления находится только на начальном этапе своего формирования. Исследование процесса становления местного самоуправления как социального института, встроенного в структуры и государства, и гражданского общества, представляется одним из шагов на пути создания этой теории.

В своей работе мы стремились в качестве главной задачи дать панораму систем местного самоуправления Польши, Литвы и Калининградской области, национальных и субнациональных, которая позволила бы осуществить сравнительный анализ в полном соответствии с классической диалектикой общего и особенного. Вместе с тем мы оставляем данное исследование достаточно открытым, чтобы была возможность использовать содержащийся здесь фактический материал как для подтверждения, так и для критики выдвинутых гипотез. Предметом исследования являются именно органы местного самоуправления и правовые основы их деятельности, а не местное самоуправление в целом: другие аспекты этого необъятного сюжета (управленческие технологии, управление отдельными сферами, регулирование финансово-бюджетной сферы, муниципальная служба и т. д.) требуют специального изучения.

Местное самоуправление как социальный и политический феномен

Управление местными делами в демократических странах может осуществляться как посредством назначенных центральной властью органов и должностных лиц государственной администрации на местах, выступающих в качестве периферийного звена государственного аппарата, так и через представительные и исполнительные органы, избираемые непосредственно населением административно-территориальных единиц. Такие представительные органы именуются обычно органами местного самоуправления или местного (муниципального) управления.

В современном виде системы местных органов власти в развитых демократических странах Европы и Америки сложились в основном в результате муниципальных реформ XVIII—XIX и XX вв. Исторически становление местного управления в его современном виде было связано с процессами перехода от сословного общества к индустриальному. Оплотом нарождавшейся буржуазии стали малые и большие города, требовавшие все большей самостоятельности в управлении местными делами, свободы городского самоуправления от надзора и вмешательства со стороны центральных органов государственной власти. С середины XIX в. подобного рода управление на местах стало именоваться в некоторых странах местным самоуправлением, что отражало определенные реалии того времени.

В тот период исторического развития общества считалось, что местные представительные органы являются своеобразной четвертой властью, связанной законом и судебным контролем, но не подчиненной правительству и его органам в центре и на местах [1, с. 102].

По мере становления современного государства, развития центростремительных тенденций в области государственного управления, усиления правового регулирования деятельности местных органов и все большего переплетения полномочий муниципалитетов и центральных ведомств в результате расширения социальных функций государства происходит пересмотр принципов связей муниципалитетов с органами государственного аппарата, а также постепенное превращение местного самоуправления в разновидность специфической исполнительной деятельности, осуществляемой в рамках общей государственной политики.

Становление и развитие «государства всеобщего благоденствия» (welfare state), расширение набора услуг, предоставляемых государством своим гражданам, оказали в целом двойственное влияние на деятельность местного управления. С одной стороны, повысилась роль местных органов в реализации правительственной политики ни местах, в предоставлении услуг населению, что в свою очередь стимулировало заинтересованность государства в эффективности функционирования местного управления. С другой стороны, усилилась интеграция местных органов в государственный механизм, что в значительной степени привело к потере многими из них своей былой самостоятельности. Как справедливо оценил эту тенденцию Г.В. Барабашев, «эволюция местного управления многократно усилила государственную природу муниципальных институтов, срастив местные дела с общегосударственными интересами и поставив выборные муниципальные учреждения в сильнейшую административную и финансовую зависимость от правительства и министерств», что «окончательно оттеснило элементы местного самоуправления в муниципальной организации к деятельности на второй план» [1, с. 13].

Изменившаяся ситуация заставила центр искать новые пути влияния на местные органы с целью подчинения их деятельности решению прежде всего общегосударственных задач (или тех местных задач, которые имеют общенациональное значение). Как отмечает германский исследователь Р. Граверт, характеризуя современные реалии, «чем полнее втягиваются местные территориальные единицы в осуществление конституционно-правовых принципов социальной государственности, тем больше они вынуждены абстрагироваться от местных особенностей и следовать

целям всей страны, принципам государственной политики» [7, с. 96]. Он подчеркивает, что в современной Германии (как и в других развитых странах) судьба местных органов во многом зависит от поддержки государства. Неразрывно связанные с налоговой и финансовой системой государства, «они скорее являются частью единого целого, чем независимыми территориальными единицами, и возможность что-либо предпринять на муниципальном уровне больше зависит от общей ситуации в государстве, чем от специфических местных обстоятельств» [7, с. 99].

Другой немецкий автор отмечает, что «общины являются... не только основой государства, но и его членами, т.е. они интегрированы в общую систему государственной власти. Они осуществляют свою власть как часть государства и по его полномочиям» [24, с. 1].

Таким образом, на протяжении XX столетия местные органы власти переходят от противопоставления своих интересов, интересов местного управления государственным к их постепенной интеграции в общеуправленческий механизм, деятельность которого направлена на комплексное решение задач, стоящих перед обществом в целом. Однако этот интегрированный механизм не является государственным механизмом в его традиционном понимании. В континентальной Европе под влиянием политико-правовых учений эпох Реформации и Просвещения государство воспринималось как единый и единственный носитель публичной власти.

Позже, под влиянием новых правовых теорий и опыта Великобритании и США, становится очевидной двойственная природа государства. С одной стороны, оно является носителем суверенитета, институтом, обеспечивающим его существование. В этом смысле государство действительно обладает монополией на некоторые прерогативы публичной власти, которая проявляется как в отношениях с другими государствами, так и в отношениях с любыми субъектами права на территории данного государства. С другой стороны, государство — один из субъектов публичного управления, наряду с другими субъектами, в частности местными органами власти. Это проявляется в существовании государства, местных или региональных органов власти (или территориальных сообществ), публичных корпораций как самостоятельных юридических лиц, которые могут вступать друг с другом в договорные отношения, находиться в конфликте, решать свои споры в суде и

т. д. и которые обладают прерогативами публичной власти[1]. С этой точки зрения на территории любого государства (в первом значении) действует сложная система публичного управления, представленная самостоятельными субъектами управления, образованными по территориальному или отраслевому принципу, одним из которых является государство (во втором значении).

Именно в эту систему публичного управления все больше интегрируются местные органы власти, постепенно переходя от управления «делами местного значения» к решению тех проблем, которые наиболее эффективно могут быть решены на местном уровне, в рамках целостной системы публичного управления и исходя из общих задач системы. В европейской и североамериканской научной литературе такая единая система публичного управления, включающая государственные, местные органы, некоторые негосударственные организации, получила название «governance».

Однако две стороны государства (два типа полномочий государственных органов власти) не существуют раздельно и независимо друг от друга: это две характеристики одного и того же субъекта. Поэтому очевидно, что в системе публичного управления центральные органы власти занимают привилегированное положение — не только за счет масштаба подотчетной им территории, но и за счет представления государства как носителя суверенитета. Эта особая роль государства является основанием для постоянных сомнений в самостоятельности местного самоуправления. Как правило, местное самоуправление создается — или признается, с существенным ограничениями — государством. Закрепление за органами самоуправления определенных полномочий на практике является лишь результатом разграничения компетенций между центром и административно-территориальными единицами в рамках единого механизма публичного управления. Местные органы не могут самостоятельно определять круг своих полномочий, поскольку последние

[1] Исключением является Великобритания, где центральное государство не существует как единое юридическое лицо. Напротив, самостоятельными юридическими лицами выступают центральные органы власти. Элементы такого правового «дробления» существуют и в других монархиях (например, в Нидерландах), однако отсутствие или условность существования государства как юридического лица отчасти компенсируется статусом Короны как безличного субъекта (у)правления.

устанавливаются вышестоящими государственными органами, а в ряде случаев — судами. В отличие от государства как такового местное управление не обладает суверенитетом, а потому не может ограничивать полномочий различных ветвей власти.

Степень самостоятельности местных органов власти критически оценивается, прежде всего, в англосаксонских странах. Именно здесь получила распространение «государственная теория местного управления», в значительной мере опирающаяся на судебную практику по муниципальным делам и спорам. Согласно этой теории местные органы являются в первую очередь «агентами центральных ведомств, оказывающих услуги населению в соответствии с общенациональными стандартами и под общенациональным руководством» [9, с. 11].

В то же время в литературе распространена и трактовка местного управления в духе естественно-правовой доктрины, где проводится различие между «искусственно» созданными (т. е. на основе правовых актов центральных властей) и «естественно» сложившимися территориальными образованиями, лишь впоследствии признанными центральными властями (например, коммуна, город). Считается, что в управлении первыми должны преобладать интересы государства, в то время как вторые могут обладать значительной самостоятельностью и руководствоваться прежде всего местными интересами.

Наконец, в Западной Европе деятельность местных органов власти все больше интегрируется в единый процесс публичного управления, объединяющий все страны Европейского союза: местный характер интересов становится все более расплывчатым, а воздействие надгосударственного регулирования на местное управление — все более значительным.

Местное управление вместе с тем является весьма специфическим элементом публичного управления, обладающим значительной самостоятельностью и своеобразием. Это объясняется тем, что местные представительные органы (советы и т. п.) выступают в роли практически единственного центра власти вне рамок национального парламента (а в федеративных государствах — и легислатур субъектов федерации, обладающих легитимностью, базирующейся на выборах, народном голосовании).

Кроме того, наряду с классическими и наиболее распространенными выборными органами (представительная и исполнительная власть общей компетенции) могут существовать и отраслевые выборные органы управления специальной компетенции (судьи, шерифы, органы управления здравоохранением и жилищным строительством и т.д.), обладающие определенной независимостью как от центральной государственной власти, так и от классических органов самоуправления. В итоге местное управление оказывается гораздо более разнообразным, чем это можно представить, если сводить его к самоуправлению.

Именно в таком качестве местное управление входит в систему публичного управления, обладая, как уже отмечалось, большей спецификой и самостоятельностью по сравнению с другими его элементами (во многом благодаря такой своей составной части, как местное самоуправление).

Современная теория государственного и муниципального управления рассматривает местное самоуправление, как правило, сквозь призму таких понятий, как децентрализация и деконцентрация государственной власти. В самом общем виде различие между ними заключается в том, что деконцентрация — это передача части государственных полномочий назначаемым из центра чиновникам, а также дробление властей одного уровня; а децентрализация выражается в передаче центром отдельных властных полномочий местным (региональным) органам самоуправления, самостоятельным публично-правовым институтам, не входящим в систему государственной власти.

Так, под деконцентрацией, на наш взгляд, следует понимать «организационную технику, которая состоит в передаче важных прав по принятию решений представителям центральной власти, поставленным во главе различных административных округов или государственных служб» [8, с. 15]. Также следует различать «вертикальную» и «горизонтальную» деконцентрацию. В рамках «вертикальной» все полномочия по представительству интересов центральных властей на местах передаются только одному государственному чиновнику, в результате чего деконцентрация в центре порой сопровождается концентрацией на местах. «Горизонтальная» же деконцентрация выражается в существовании на

местном уровне нескольких «центров власти» с распределением обязанностей по отраслевому принципу.

Обоснование необходимости децентрализации, по мнению Ж. Веделя, носит двоякий характер. Во-первых, «децентрализация, передавая непосредственно в руки самих заинтересованных лиц управление делами, имеет достоинства демократического характера», причем демократизм «гораздо более реален в местных масштабах, нежели в общенациональном». Во-вторых, «децентрализованное управление, если только для этого обеспечены необходимые средства и условия, является гораздо менее тяжеловесным и гораздо более практичным, чем централизованное управление» [9, с. 16].

Деконцентрация и децентрализация имеют ряд общих моментов, являясь «двумя различными видами перемещения властных полномочий из центра на места» [2, с. 87]. В то же время между ними существуют и важные различия. «Деконцентрация, — отмечает Ж. Ведель, — это лишь техника управления, которая сама по себе не равнозначна развитию демократии, поскольку она сохраняет всю администрацию в распоряжении центральной власти или ее представителей» [3, с. 392]. При деконцентрации, хотя «те и другие подчинены одному и тому же лицу, т.е. государству, министр или представитель государства вправе делегировать часть своих полномочий префектам — представителям государства на местах», что является «лишь способом организации властвования внутри государства» [2, с. 75].

Реформы по деконцентрации имеют «управленческий, а не политический смысл: в географическом отношении аппарат управления приближается к гражданам, но сами они никакой властью не наделяются» [2, с. 87].

При децентрализации же происходит непосредственное отчуждение полномочий государства как юридического лица «в пользу другого юридического лица, каковым является местный управленческий коллектив — коммуна, или департамент, или же государственное учреждение» [2, с. 57]; в то же время децентрализация власти отнюдь не означает перерастание ее в федерализм. Как отмечает Ж. Ведель, если децентрализация «ведет к возникновению публичных юридических лиц — иных, нежели государство, — то эти публичные юридические лица имеют чисто административный характер и совершенно не располагают законодательной или судебной властью» [3, с. 392].

Местное самоуправление в Калининградской области Российской Федерации

Местное самоуправление в Калининградской области, как и в целом в России, прошло несколько этапов, прежде чем сформировалась нынешняя система, которая, в свою очередь, также претерпевает значительные изменения. С вступлением в силу нового федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» можно говорить о начале нового, уже третьего, этапа функционирования системы местного самоуправления. На наш взгляд, период с 1989 по 2004 г., можно условно разделить на два больших этапа — советский, названный так в связи с тем, что основной формой организации местного самоуправления были местные советы, и постсоветский, начавшийся после событий 1993 г. и связанной с ними конституционной реформой. С 2004 г. начался новый — третий этап — функционирования местного самоуправления в Калининградской области, связанный с введением двухуровневой системы местного самоуправления.

Советский этап местного самоуправления

Начало становления института местного самоуправления в Калининградской области, как и во всей России, приходится на период пере-

стройки. Политическим контекстом этого процесса была демократизация всей советской системы и постепенный уход КПСС из сфер общественной жизни. Начало этого этапа приходится на 1990 г., когда были приняты совместные постановления Совета Министров СССР и Совета Министров РСФСР «О проведении в 1990 году экспериментальной отработки механизма хозяйствования на основе самоуправления и самофинансирования». Данный эксперимент должен был пройти в трех регионах РСФСР: Московской и Кемеровской областях и г. Москве. И хотя Калининградская область не вошла в группу экспериментальных регионов, его проведение дало большое количество материала, который использовался при принятии нормативных актов, регламентирующих деятельность местного самоуправления.

А уже в апреле этого же года был принят рамочный закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». С принятием данного закона впервые в новейшей истории Советского Союза был введен в юридический оборот термин «местное самоуправление», которое понималось как «самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения». Основными механизмами реализации права на самоуправление предполагались местные советы, органы ТОС (территориального общественного самоуправления) и формы прямого народовластия — местные референдумы, собрания и сходы граждан. Важнейшим принципом местного самоуправления называлось сочетание местных и государственных интересов в деятельности советов [5, с. 76].

Итак, данный закон кроме того, что ввел в официальный оборот понятие «местное самоуправление», имел другие многочисленные и очень важные следствия:

- закрепил право граждан на местное самоуправление,
- определил местные советы в качестве органов местного самоуправления,
- определил финансовую основу местного самоуправления. За органами местного самоуправления были полностью закреплены следующие налоги: на прибыль местных предприятий, подоходный, земельный и др., частично, но по стабильным нормативам отчисления в местные бюджеты — с оборота и плату за природные ресурсы,
- предоставил определенную фискальную автономию, то есть право вводить местные налоги и определять ставки налога на прибыль местных предприятий,

• гарантировал независимость и выборность местных советов,

• частично определил компетенцию местных советов,

• предоставил в их распоряжение собственность, необходимую для решения вопросов местного значения (коммунальную и др.);

• предоставил региональным советам права на частичное регулирование муниципальных проблем (установление порядка определения местными советами ставки на прибыль местных предприятий и др.).

Кроме того, местным советам различных уровней было дано право по взаимному соглашению перераспределять между собой отдельные полномочия в области социально-экономического развития территорий, исходя из местных экономических, национальных и других условий.

Принятие данного закона стало важнейшим этапом на пути создания в СССР вообще, и в России в частности, системы местного самоуправления. За короткий период союзными органами власти было проведено достаточно полное и последовательное изменение союзной нормативно-правовой базы [13, с. 33].

Принимаемые союзными законодателями нормативно-правовые акты способствовали становлению новых отношений между местными органами власти (местного самоуправления), с одной стороны, и государственной властью, гражданами и хозяйствующими субъектами — с другой. Важнейшей задачей принятых документов было повышение самостоятельности местных органов власти, заинтересованности в социально-экономическом развитии территорий и рациональном использовании коммунальной собственности.

Процесс формирования законодательной базы в 1990—1991 гг. проходил не только на уровне Союзного государства, но и на уровне РСФСР. Уже 10 октября 1990 г. принимается закон РСФСР «О дополнительных полномочиях местных советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям», несколько расширивший сферу компетенции местных органов власти (органов местного самоуправления). И почти через полгода, в мае 1991 г. принимается закон РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР в связи с реформой местного самоуправления». А спустя еще месяц принимается закон РСФСР

«О местном самоуправлении в РСФСР», в октябре того же года в него были внесены поправки и изменения [13, с. 34].

В основных своих положениях этот закон развивал идеологию предшествовавшего ему союзного закона. Его характеризовали:

- приближение к реализации принципа разделения властей на местном уровне,
- детально прописанное разделение компетенций не только между государственной властью, но и между органами местного самоуправления различного уровня,
- требование выборности не только местных советов, но и глав администраций,
- упразднение исполкомов и создание администраций,
- детализация структуры и организационных основ деятельности местных советов (местного самоуправления) [13, с. 36].

Хотя в ряде статей Закона местное самоуправление уже отделялось от органов государственной власти, сложно говорить о сложившемся вертикальном разделении властей в РСФСР. Так, вышестоящие советы могли отметить в административном порядке противоречащие законодательству решение нижестоящих, но с правом последующего обжалования данного решения. О существовании жесткой иерархии, в которую входили бы и органы местного самоуправления, уже говорить не приходилось.

В качестве органов местного самоуправления на данном этапе выступали местные советы двух уровней — первого (базового) уровня (поселки, сельские советы, города районного подчинения, городские районы) и второго уровня (районы и города областного подчинения). То есть структура местного самоуправления полностью соответствовала нижним уровням административно-территориального деления. По типу территориальной организации структура органов местного самоуправления в Калининградской области была такова:

- города областного подчинения и городские округа — 5,
- административные районы — 13,
- сельские советы (администрации) — 102,
- городские районы — 5.

Итого на территории Калининградской области насчитывалась 125 муниципальных образований (табл. 1).

Таблица 1

Структура муниципальных образований в Калининградской области на 1 января 1992 г.

Административно-территориальная единица (муниципальное образование)	Число внутрирайонных административных единиц	Общее число внутрирайонных муниципальных образований
г. Калининград	5	5
Гвардейский район	8	6
Багратионовский район	14	13
Балтийский городской округ	2	0
Гурьевский район	10	9
Зеленоградский район	12	11
Краснознаменский район	8	7
Неманский район	10	9
Нестеровский район	8	7
Озерский район	7	6
Поллеский район	7	6
Правдинский район	11	9
Славский район	8	7
Светловский городской округ	1	0
Светлогорский городской округ	2	0
г. Советск	0	0
Черняховский район	8	7

В целом для местного самоуправления на данном этапе характерны:

- отсутствие четкого разграничения между местным самоуправлением и органами государственной власти (вертикального разделения властей),
- совпадение территорий местного самоуправления и административно-территориальных единиц первого уровня,
- единство на всем пространстве России (как и СССР) организационных форм местного самоуправления,
- высокая степень зависимости местного самоуправления от решений властей вышестоящих уровней [13, с. 25].

Несмотря на то, что практически все наработки первого этапа были отвергнуты на федеральном уровне после событий осени 1993 г., следует отметить тот факт, что первый этап в становлении института местного самоуправления в Калининградской области дал бесценный опыт для дальнейшего формирования и функционирования его системы.

Итоги развития местного самоуправления в Калининградской области в 1993—2003 годах

Административно-территориальное деление области и структура местного самоуправления

Реформа местного самоуправления, которая вызревала с 80-х гг., была прервана осенью 1993 г., и началась новая реформа — другая. Лейтмотивом ее стала 12-я статья Конституции РФ, которая гласит: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Но, к сожалению, почти год единственной правовой основой функционирования местного самоуправления в стране была только эта статья и 8-я глава Конституции РФ. Некоторые губернаторы, используя правовой вакуум, практически ликвидировали на территории подвластных им регионов местное самоуправление или свели его к минимальному уровню.

Но, к счастью, этого не произошло в Калининградской области; можно только гадать о причинах, которые побудили тогдашнего губернатора Ю.С. Маточкина предпринять ряд шагов для сохранения системы местного самоуправления в регионе. В 1994 г. выходит постановление губернатора «Об утверждении Положения о местном самоуправлении на территории Калининградской области», что позволило уже 1994—1995 гг. провести первые выборы в представительные органы местного самоуправ-

ления, обновленные районные и городские советы. Упомянутое выше постановление легло и в основу регионального закона «Об основах местного самоуправления в Калининградской области».

После принятия в 1995 г. федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Областная дума совместно с губернатором приступила к формированию регионального законодательства о местном самоуправлении. В отведенные федеральным законом сроки был принят необходимый пакет законов, который обеспечивал функционирование местного самоуправления в Калининградской области и устанавливал новые структуры административно-территориального устройства и местного самоуправления. Административно-территориальное деление не претерпело изменений, чего нельзя сказать о системе местного самоуправления: после проведения данной реформы она была преобразована из двухуровневой в одноуровневую. Был ликвидирован первый (базовый) уровень местного самоуправления. Сельсоветы, советы городских районов были преобразованы в территориальные подразделения органов местного самоуправления, сформированных на уровне административного района и города областного подчинения. Кроме того, ряд городов областного подчинения — Черняховск, Гусев и Неман — объединили с прилегающими районами. Но было выделено и несколько новых муниципальных образований — города Мамоново, Ладушкин, поселок Янтарный.

Всего на начало 2004 г. в области на территории 22 городов (из них 8 областного подчинения), 5 поселков городского типа, 13 районов, 95 сельских округов (сельсоветов) в соответствии с законами «Об основах местного самоуправления в Калининградской области» и «Об административно-территориальном устройстве Калининградской области» было создано 22 муниципальных образования: 13 сельских районов, 4 города областного подчинения и 4 городских округа и один поселок Янтарный. Почти все муниципальные образования совпадают с территориями административно-территориальных единиц, кроме городов Мамоново и Ладушкин, которые территориально находятся в границах административно-территориального образования Багратионовский район, и поселка Янтарный, расположенного в границах Светлогорского городского округа (рис. 1).

Рис. 1. Схема муниципальных образований Калининградской области

Порядок решения вопросов административно-территориального устройства региона устанавливает и регулирует областной закон «Об административно-территориальном устройстве Калининградской области». В Законе определено, что территория региона делится на части (территориальные образования) с целью оптимальной организации государственного управления и местного самоуправления; границы этих частей могут не совпадать с границами муниципальных образований, но границы муниципальных образований не могут пересекать границы административно-территориальных единиц.

Как указывалось выше, на территории Калининградской области 22 муниципальных образования, при этом во всех, кроме городов Мамоново, Ладушкин и поселка Янтарный, муниципальные образования совпадают с территориями административно-территориальных единиц.

Согласно уставам муниципальных образований гла́вы районов и городов руководят администрациями, то есть являются одновременно и главами администраций. В г. Калининграде населением избирается мэр (глава города), являющийся по Уставу главой местного самоуправления.

Во всех районах главы администраций субмуниципального уровня назначаются главами администраций муниципальных образований — по контракту, либо по контракту по согласованию с советом, либо по контракту с учетом мнения сходов граждан, либо по конкурсу в соответствии с уставом муниципального образования. По Уставу Калининграда главы администраций районов, входящих в состав города, назначаются главой администрации города.

Распределение полномочий между ветвями местной власти обычно соответствует схеме «сильный глава местного самоуправления (мэр) — слабый совет»[2] (рис. 2).

---

[2] Крайний вариант данной модели предполагает: прямые выборы мэра избирателями; взаимонезависимость мэра и представительного органа (вплоть до права вето и возможности обращения в суд); отнесение к полномочиям мэра единоличного руководства местной администрацией — от назначения на должности до текущего руководства. В этом случае создается возможность оппозиции (в том числе политической) между мэром и представительным органом, но мэр имеет огромное преимущество в виде своих полномочий в отношении администрации. Фактически здесь можно говорить о диктатуре мэра.

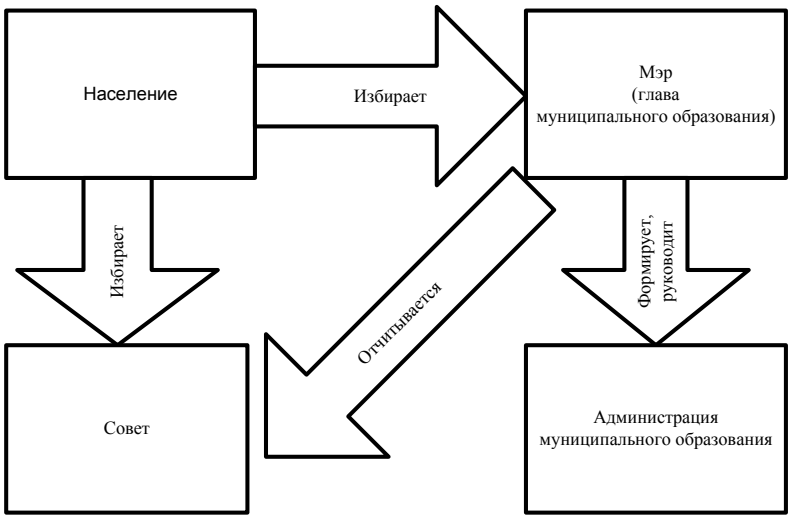

Рис. 2. Модель «сильный мэр — слабый совет»

Согласно уставам муниципальных образований в структуру местного самоуправления входят:

1) глава муниципального образования — глава района, города (кроме г. Калининграда, где Уставом предусмотрена должность мэра города)[3];

2) представительный орган муниципального образования — районный, городской совет;

3) организационно-распорядительный орган муниципального образования — администрация района, города, поселка;

4) территориальные подразделения органов местного самоуправления в городских районах, городах районного значения, поселках городского типа и сельских округах.

Также во всех муниципальных образованиях сформированы советы, но в ряде муниципальных образований должность главы совета не предусмотрена и его возглавляет глава муниципального образования.

---

[3] Хотя устав Калининграда можно трактовать и в смысле наличия двух разных должностей — главы города и мэра города.

Компетенция органов местного самоуправления

В ве́дении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, перечень которых фактически полностью повторяет ч. 2 ст. 6 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также передаваемые им для осуществления отдельные государственные полномочия.

Проблеме *разграничения вопросов местного значения между муниципальными образованиями и региональной властью* посвящена отдельная статья областного закона о МСУ:

К вопросам местного значения относятся:

- принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением;
- разработка, принятие, исполнение и контроль местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения;
- владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;
- планировка и застройка населенных пунктов;
- организация жилищного, социально-культурного и бытового строительства;
- контроль за использованием земель муниципального образования;
- использование водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;
- содержание и использование муниципального жилого и нежилого фондов;
- организация и содержание местного энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации;
- организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом;
- строительство и содержание местных дорог, благоустройство и озеленение населенных пунктов;

- утилизация и переработка бытовых отходов;
- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
- организация, содержание и развитие муниципальной службы охраны окружающей среды;
- организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечение населения услугами связи;
- организация местной торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения;
- организация дошкольного, основного школьного и профессионального образования;
- организация, содержание и развитие муниципальных учреждений культуры, муниципальных архивов;
- сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности, и местных традиций;
- организация кино- и видеообслуживания населения; местного радиовещания;
- организация и содержание муниципальной и информационной службы;
- создание условий для деятельности средств массовой информации муниципального образования;
- организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения;
- организация, содержание и развитие муниципальных объектов физической культуры и спорта;
- социальная поддержка населения;
- охрана общественного порядка, организация и содержание милиции общественной безопасности (местной милиции);
- обеспечение пожарной безопасности;
- другие вопросы, не относящиеся к компетенции государственных органов.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по решению местных вопросов осуществляется в соответствии с федеральным и областным законодательством с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Правовые основы местного самоуправления

Эффективность функционирования местного самоуправления во многом определяется уровнем развития его правовой базы. В России правовые основы местного самоуправления прописаны в Конституции РФ, федеральных законах, уставах и конституциях субъектов Федерации, региональных законах, указах Президента и постановлениях Правительства РФ. Установление общих принципов организации местного самоуправления относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Основные принципы организации местного самоуправления изложены в федеральном законодательстве, а именно в законах «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» и ряде других. К ведению органов власти субъектов Федерации относятся следующие полномочия (табл. 2).

Таблица 2

Полномочия органов государственной власти субъектов Федерации в области местного самоуправления по законам «Об общих принципах организации местного самоуправления» 1995 и 2003 гг.

Закон 1995 года	Закон 2003 года
1. Принятие и изменение законов субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, контроль за их соблюдением. 2. Обеспечение соответствия законов субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении Конституции Российской Федерации и законам Российской Федерации. 3. Регулирование порядка передачи и передача объектов собственности субъектов Российской Федерации в муниципальную собственность. 4. Регулирование отношений между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами.	1. Правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных настоящим Федеральным законом.

Окончание табл. 2

Закон 1995 года	Закон 2003 года
5. Обеспечение сбалансированности минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности. 6. Наделение органов местного самоуправления отдельными полномочиями субъектов Российской Федерации, передача материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления переданных полномочий, контроль за их реализацией. 7. Принятие региональных программ развития местного самоуправления. 8. Защита прав граждан на осуществление местного самоуправления. 9. Обеспечение гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления. 10. Обеспечение государственных минимальных социальных стандартов. 11. Установление и изменение порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установление и изменение их границ и наименований. 12. Компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации. 13. Регулирование законами в соответствии с настоящим Федеральным законом особенностей организации местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций. 14. Законодательство о муниципальной службе. 15. Принятие и изменение законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях по вопросам, связанным с осуществлением местного самоуправления. 16. Установление порядка регистрации уставов муниципальных образований.	2. Правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами. 3. Правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. 4. Правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов Российской Федерации в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

Основные положения, регламентирующие деятельность органов местного самоуправления в Калининградской области, изложены в Уставе Калининградской области. С 1995 г. в регионе были также приняты следующие законы по местному самоуправлению, конкретизирующие положения федерального законодательства.

Закон Калининградской области «Об основах местного самоуправления в Калининградской области» от 18.01.1996 г. № 31 (с изменениями от 20 апреля, 22 декабря 1998 г., 13 февраля, 29 ноября 2001 г., 16 сентября 2002 г., 31 марта, 14 апреля 2004 г.) Изменения носят уточняющий характер.

Закон Калининградской области «Об административно-территориальном устройстве Калининградской области Российской Федерации» от 27.04.1996 г. № 44.

Закон Калининградской области «О выборах глав муниципальных образований и других выборных должностных лиц местного самоуправления Калининградской области» от 09.06.2003 г. № 279.

Закон Калининградской области «О местных референдумах в Калининградской области» от 13.12.1995 г. № 27.

Закон Калининградской области «Об основах муниципальной службы в Калининградской области» от 07.03.1996 г. № 43.

Закон Калининградской области «О порядке регистрации уставов муниципальных образований в Калининградской области» от 10.02.1996 г. № 35.

Закон Калининградской области «О порядке наделения органов местного самоуправления муниципальных образований в Калининградской области отдельными государственными полномочиями Калининградской области» от 02.06.98 г. № 74.

Закон Калининградской области «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления Калининградской области» от 10.10.1995 г. № 20.

Закон Калининградской области «Об установлении наименований представительных органов муниципальных образований, глав муниципальных образований, местных администраций (исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований) на территории Калининградской области» от 26.06.2005 г. № 604.

Закон Калининградской области «О статусе административного центра Калининградской области — города Калининграда» от 6.7.2005 г. № 620.

Закон Калининградской области «О собраниях (сходах) граждан Калининградской области» от 12.02.1999 г. № 110.

Закон Калининградской области «О порядке отзыва глав муниципальных образований и других выборных должностных лиц местного самоуправления Калининградской области» от 08.02.2003 г. № 229.

Следует отметить, что по данным законам не было ни одного предписания о несоответствии их федеральному законодательству.

Уставы муниципальных образований

Уставы муниципальных образований, находящихся на территории Калининградской области, принимались исключительно представительными органами местного самоуправления; на местные референдумы, а также на собрания (сходы) граждан проекты уставов не выносились.

Референдумы по изменению границ территориальных образований не проводились, поскольку таких изменений не было. Что касается изменений границ внутри муниципального образования, то по этим вопросам проводились сходы граждан.

Все уставы были зарегистрированы, отказов в регистрации устава не было. Фактов оспаривания уставов в судебном порядке и конфликтных ситуаций по поводу регистрации уставов не зафиксировано.

В уставах отражены следующие положения:

- наименование муниципального образования;
- перечень вопросов местного значения;
- формы и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения;
- структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления;

• виды и порядок принятия и вступления в силу муниципальных правовых актов;

• срок полномочий представительного органа муниципального образования;

• порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета.

Взаимодействие органов местного самоуправления с региональной властью

В администрации Калининградской области существовало Управление по работе по взаимодействию с муниципальными образованиями.

После создания правительства Калининградской области в его структуре было создано министерство по развитию территорий и взаимодействию с органами местного самоуправления

В Областной думе в настоящее время существует Постоянный комитет по законодательству, государственному строительству и местному самоуправлению. Должностных лиц местного самоуправления в Областной думе нет, поскольку в областном законодательстве имеется прямой запрет на совмещение должностей в региональных и муниципальных органах власти. В прошлых созывах Областной думы были представлены главы некоторых муниципальных образований[4].

Делегирование полномочий органам местного самоуправления осуществляется на основе областного закона «О порядке наделения органов местного самоуправления муниципальных образований в Калининградской области отдельными государственными полномочиями Калининградской области» от 02.06.98 г. Данный Закон устанавливает общий порядок наделения органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями Калининградской области и изъятия у них таких полномочий, формы взаимоотношений органов государственной власти области и органов местного самоуправления муни-

[4] Например: мэр города Калининграда Ю.А. Савенко.

ципальных образований, а также ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований за неисполнение или ненадлежащее исполнение переданных им государственных полномочий (ст. 1 Закона).

Наделение органов местного самоуправления муниципальных образований Калининградской области основывается на таких принципах (ч. 1 ст. 3 Закона), как: законность; целесообразность; эффективность; создание гражданам возможности для участия в государственном управлении; сочетание областных и местных интересов; содействие органов государственной власти органам местного самоуправления муниципальных образований в реализации ими государственных полномочий; подконтрольность органа государственной власти области реализации переданных государственных полномочий; гарантированность обеспечения передаваемых полномочий материальными и финансовыми средствами; ответственность органов, должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований перед государством в реализации переданных им государственных полномочий. При этом Закон (ч. 2 ст. 3) указывает исчерпывающий перечень оснований для изъятия у органов местного самоуправления муниципальных образований государственных полномочий Калининградской области: во-первых, решения представительных органов местного самоуправления об отказе исполнения переданных органом местного самоуправления государственных полномочий Калининградской области; во-вторых, невозможность обеспечения ранее переданных отдельных государственных полномочий необходимыми материальными и финансовыми средствами; в-третьих, решение суда о ненадлежащем исполнении органами местного самоуправления переданных государственных полномочий.

На местный уровень региональными и федеральными властями переданы полномочия по частичному содержанию государственных учреждений. К таким учреждениям в первую очередь относятся ЗАГСы и военкоматы. Формально за деятельность этих учреждений отвечают федеральные власти, но фактически органы местного самоуправления принимают участие в работе этих учреждений: участвуют в деятельности призывной комиссии, организуют церемонии проводов в армию, заключения браков и т. п.

Заработная плата сотрудникам этих учреждений выплачивается непосредственно из средств вышестоящего бюджета, а прочее текущие содержание обеспечивается из местного бюджета.

В соответствии с федеральным законодательством передача таких полномочий должна сопровождаться передачей соответствующего финансирования. Однако финансирование обеспечивается не целевым способом, а исходя из финансовых возможностей муниципалитета.

Контроль за деятельностью органов местного самоуправления при делегировании полномочий осуществляется посредством издания нормативных актов, проведения семинаров и совещаний, ежегодного информирования о деятельности, контроля за материально-финансовыми ресурсами; при этом, как правило, заключаются договоры о механизме делегирования полномочий.

Местные органы государственной власти на территории Калининградской области отсутствуют[5]. Муниципальных «матрешек», то есть самостоятельных муниципальных образований на территории других муниципальных образований, в Калининградской области также нет[6].

Финансово-экономическая основа местного самоуправления

Основным документом, регулирующим функционирование финансовой системы на местном уровне, является закон «О финансовых основах местного самоуправления», принятый в 1997 г.

Доходы местных сообществ формируются за счет классических источников: налоги, сборы, трансферты из бюджетов других уровней власти, доходы от экономической деятельности, плата за оказанные услуги, займы.

---

[5] В 1996 г. была попытка создать территориальные органы по исполнению отдельных государственных полномочий, данное нововведение было вызвано затяжным спором между губернатором и Областной думой по поводу принятия закона «О порядке наделения отдельными муниципальных образований Калининградской области отдельными государственными полномочиями».

[6] Муниципальные образования городов Мамоново и Ладушкин, хотя и являются анклавами внутри муниципального образования «Багратионовский район», но не входят в него, такая же ситуация и с муниципальным образованием «Поселок Янтарный»

Налоговые доходы формируются за счет местных доходов. Российское законодательство включает в состав собственных налоговых доходов также отчисления от федеральных и региональных налогов, которые поступают в местный бюджет.

К местным налогам относятся:

- налог на строительство объектов производственного назначения в курортной зоне,
- налог на рекламу,
- налог на перепродажу автомобилей, вычислительной техники и персональных компьютеров,
- налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы.

Также (с некоторыми оговорками) к местным налогам можно отнести налог на доходы физических лиц и (с еще большими оговорками) земельный налог — они вводятся решением федеральных властей, и компетенция местных властей заключается только в определении ставки данных налогов в пределах, заданных федеральным Центром. К тому же земельный налог не полностью идет в местные бюджеты, а распределяется в пропорции 30:20:50 между федеральным, региональным и местным бюджетами соответственно. Можно отнести к местным налогам и около полутора десятка различных сборов, таких как сбор с владельцев собак, курортный сбор, сбор за право торговли и ряд других. Но доля местных налогов даже с учетом земельного налога крайне мала (рис. 3).

Как видно из рисунка 3, основная часть собственных доходов бюджетов муниципальных образований формируется за счет поступлений регулирующих налогов — федеральных и региональных налогов, определенная доля которых поступает в бюджеты муниципальных образований. К таким налогам относятся (рис. 4):

- налоги на прибыль,
- налог на доходы физических лиц,
- акцизы по подакцизным товарам (продукции) и отдельным видам минерального сырья, производимым на территории РФ,
- налог с продаж,
- налоги на совокупный доход,
- налоги на имущество,
- платежи за пользование природными ресурсами.

Рис. 3. Структура собственных доходов
муниципальных образований Калининградской области
(составлено по данным территориального органа Федеральной службы
государственной статистики по Калининградской области)

Рис. 4. Доли (%) регулирующих налогов
(составлено по данным территориального органа Федеральной службы
государственной статистики по Калининградской области)

Из рисунка 4 видно, что основные поступления идут за счет налога на прибыль и налога на доходы физических лиц.

Кроме того, важным источником средств для местных бюджетов являются трансферты из областного бюджета, их доля в бюджетах муниципальных образований области варьируется в зависимости от состояния экономики того или иного муниципального образования; например, в Нестеровском районе их доля составляет 70 % от всех финансовых поступлений местного бюджета, тогда как в г. Калининграде не превышает 1 %. Хотя и этот процент носит скорее «виртуальный» характер, на протяжении уже более 5 лет существует практика изъятия части поступлений подоходного налога из городского бюджета и перераспределения их по другим муниципальным образованиям.

Крупнейшими статьями расходов местных бюджетов Калининградской области, как, впрочем, и России, являются расходы на образование, ЖКХ, здравоохранение и муниципальное управление (табл. 3).

Таблица 3

Доли (%) крупнейших статей в структуре расходов бюджетов муниципальных образований Калининградской области

Статья	2000	2001	2002	2003	2004
Функционирование органов местного самоуправления	6,33	7,24	7,20	7,69	7,77
Жилищно-коммунальное хозяйство	36,36	32,22	26,08	22,40	22,33
Образование	30,05	30,12	33,93	35,34	35,29
Здравоохранение	12,50	12,33	13,70	12,65	12,70
Социальная политика	3,27	6,07	6,77	7,40	7,45

Составлена по данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Калининградской области.

Муниципальные ассоциации

На территории области существует Ассоциация муниципальных образований Калининградской области (АМОКО), в которую

входят все без исключения муниципальные образования региона. Главой Ассоциации является председатель городского Совета депутатов Е.В. Ган, исполнительным директором К.К. Гимбицкий.

Большинство муниципальных образований входит в различные международные ассоциации, например в еврорегионы[7].

В представленном выше виде пришло местное самоуправление Калининградской области к очередной, уже третьей общефедеральной реформе данного института.

Местное самоуправление в Калининградской области после реформы 2004 года

Шестнадцатого сентября 2003 г. был принят новый рамочный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[8]. Данный Закон предусматривает:

- создание единой на всей территории страны двухуровневой системы органов местного самоуправления;
- определение организационных основ местного самоуправления;
- новые финансовые основы местного самоуправления;
- четкое определение компетенции органов местного самоуправления.

По новому Закону все регионы России должны были к 1 января 2006 г. (позднее переходный период бы продлен до 1 января 2009 г.), привести систему местного самоуправления к следующему виду (рис. 5): вся[9] территория субъекта федерации должна быть разделена на муниципальные образования первого уровня —

---

[7] Так, с участием муниципальных образований Калининградской области функционируют пять еврорегионов: «Балтика», «Сауле», «Неман», «Шешупе», «Лына-Лава».

[8] Подробнее о принятии данного Закона см.: *Телятник П.А., Жуковский И.И.* Реформирование местного самоуправления в России и Польше // Балтийские исследования. Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2005. С. 52—72.

[9] В субъектах федерации с низкой плотностью населения также предусматривается наличие межселенной территории, входящей в муниципальный район.

сельские и городские поселения. Статус муниципального образования первого уровня должны получить все населенные пункты, в которых проживает свыше 1000 жителей (в субъектах с высокой плотностью населения, в том числе и в Калининградской области, — свыше 3000 жителей). Муниципальные образования первого уровня объединяются в муниципальные районы. Крупные города областного подчинения получают статус городского округа.

Рис. 5. Территориальная структура
органов местного самоуправления [19]

По новому закону «Об общих принципах организации местного самоуправления» кроме того, что изменяется компетенция органов местного самоуправления, происходит и ее разграничение по вертикали (табл. 4).

Таблица 4

Сравнение компетенций поселений и муниципального района

Компетенция поселений	Компетенция муниципальных районов
Экономика и финансы	
Финансовое планирование Исполнение бюджета Финансовый контроль Осуществление налоговой политики Экономическое планирование и осуществление экономической политики Управление муниципальным казенным имуществом Координация деятельности муниципальных предприятий и учреждений Размещение муниципального заказа Управление муниципальными природными ресурсами (лесными и земельными) Создание условий для обеспечения жителей поселения услугами общественного питания, торговли и бытового обслуживания	Финансовое планирование, в том числе и распределение средств районного фонда выравнивания бюджетной обеспеченности поселений Исполнение бюджета Финансовый контроль Осуществление налоговой политики Экономическое планирование и осуществление экономической политики Управление муниципальным казенным имуществом Координация деятельности муниципальных предприятий и учреждений Размещение муниципального заказа Создание условий для обеспечения поселения услугами общественного питания, торговли и бытового обслуживания

Окончание табл. 4

Компетенция поселений	Компетенция муниципальных районов
Жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство	
Организация электро-, газо-, тепло-, водоснабжения населения Организация водоотведения Организация снабжения населения топливом Содержание и строительство автомобильных дорог в границах поселения Организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора Организация обустройства мест для отдыха населения Организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства Организация транспортного обслуживания населения в границах поселения Создание условий для обеспеченности жителей поселения услугами связи Организация благоустройства и озеленения территории поселения Планирование застройки территорий поселений, территориальное зонирование земель поселения Организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения	Организация электро-, газоснабжения поселений Содержание и строительство автомобильных дорог между поселениями Организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов Организация транспортного обслуживания населения между поселениями Создание условий для обеспеченности жителей поселения услугами связи Ведение кадастра градостроительной и землеустроительной документации Организация ритуальных услуг и содержание межпоселенческих мест захоронения

Социальная политика	
Обеспечение жилыми помещениями малоимущих граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий Оказание содействия в установлении опеки и попечительства Предоставление адресных субсидий отдельным категориям граждан Организация библиотечного обслуживания населения Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами культурно-зрелищных учреждений Охрана памятников истории и культуры местного значения Обеспечение условий для развития на территории поселения массовой физической культуры и спорта	Опека и попечительство Организация предоставления начального, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, предоставление дополнительного образования и общедоступного дошкольного образования Организация отдыха детей в каникулярное время Организация оказания скорой медицинской помощи, стационарной и амбулаторной первичной медико-санитарной помощи, медицинской помощи женщинам в период родов и послеродовой период Организация библиотечного обслуживания поселений (услуги библиотечного коллектора)
Безопасность	
Участие в предупреждении и ликвидации последствий локальных и местных чрезвычайных ситуаций Обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения Контроль за использованием и охрана муниципальных лесов и земель	Участие в предупреждении и ликвидации последствий местных и территориальных чрезвычайных ситуаций Организация охраны общественного порядка муниципальной милицией Организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды Организация и осуществление экологического контроля объектов производственного и социального назначения на территории муниципального района

Данный Закон был достаточно критично принят администрацией губернатора. По предварительным подсчетам, на территории Калининградской области нужно было создать 136 муниципальных образований, то есть статусом муниципального образования планировалось наделить все сельские администрации и города областного и районного подчинения. Следующим проектом нового муниципального деления Калининградской области предусматривалось создание уже 86 муниципальных образований, в данном проекте предусматривалось создание муниципальных образований на базе укрупненных сельских администраций при сохранении существовавшей структуры районов и городов. Но и эта схема была отвергнута.

Было решено воспользоваться особенностями расселения сельских жителей Калининградской области. На территории региона, несмотря на высокую плотность населения, практически отсутствуют сельские населенные пункты, насчитывающие свыше 3000 жителей (рис. 6).

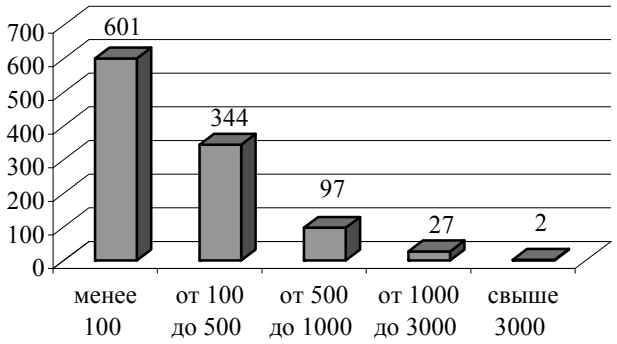

Рис. 6. Распределение сельских населенных пунктов Калининградской области по численности жителей (составлено по данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Калининградской области)

Данным фактом и было решено воспользоваться при составлении новой схемы муниципальных образований Калининград-

ской области. По этому проекту, который с незначительными изменениями и был принят, большинство сельских районов с 1 января 2006 г. получат статус городского округа[10], также этот статус сохраняют все ранее существовавшие городские округа. Только на территории трех нынешних районов будут созданы муниципальные образования первого уровня — это Гвардейский, Правдинский и Зеленоградский районы. В каждом из указанных районов создаются от 4 до 7 муниципальных образований первого уровня. В итоге институциональная структура местного самоуправления будет выглядеть следующим образом (рис. 7):

- городские округа — 19[11],
- муниципальные районы — 3,
- городские поселения — 5,
- сельские поселения — 11.

Но при этом возникает следующая ситуация: примерно в половине вновь сформированных городских округов сельское население по численности превосходит городское (табл. 5). К тому же при изменении статуса муниципального образования может произойти потеря населением части льгот, которые получали жители села[12], что и стало поводом для обращения в областной суд представителей двух муниципалитетов — Черняховского и Гусевского районов — о незаконности данной схемы; но после долгих разбирательств была установлена ее правомерность. Девятого

---

[10] Федеральный закон предполагает следующие требования к формированию городского округа: в границах городского округа как городского поселения могут находиться один город или один поселок с прилегающей территорией, а также сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями. Условием наделения городского поселения статусом городского округа является наличие сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий.

[11] По количеству городских округов Калининградская область делит вместе с Краснодарским краем 4-е место в России, больше их только в Свердловской области — 67, Московской области — 36 и Сахалинской — 19. Всего, по нашей оценке, в России будет создано не более 700 городских округов.

[12] Например, льготы по оплате электроэнергии.

октября 2005 г. прошли первые выборы во вновь сформированные муниципалитеты первого уровня — городские и сельские поселения. Во всех поселениях были избраны главы и депутаты местных советов. Также начался процесс передачи полномочий вновь сформированным органам местного самоуправления.

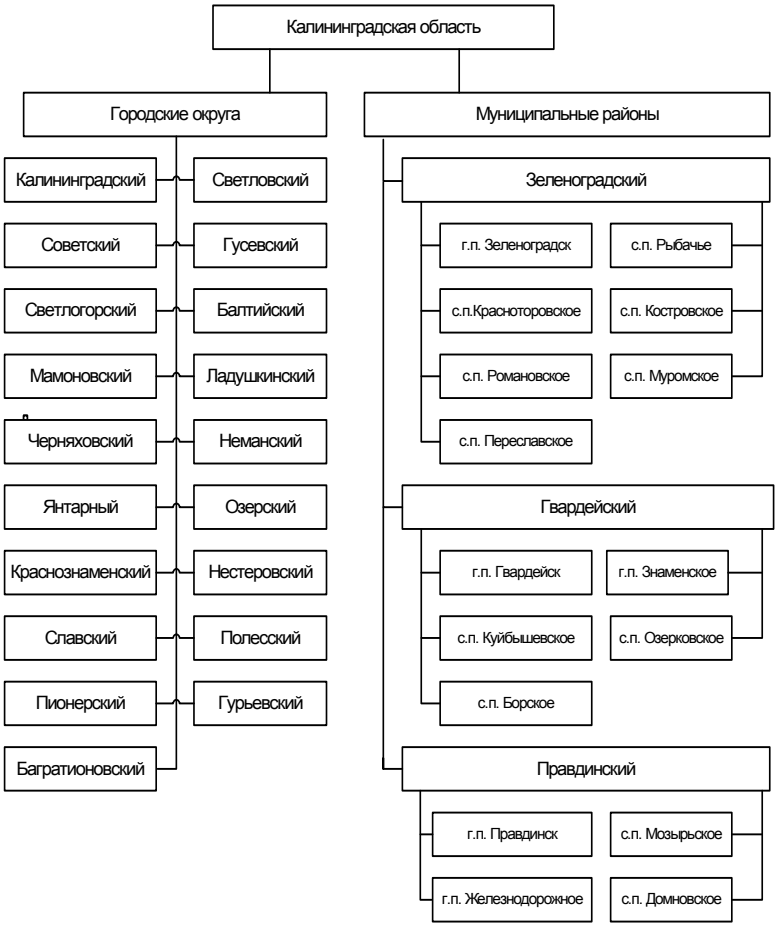

Рис. 7. Структура муниципальных образований Калининградской области

Таблица 5

Численность населения Калининградской области по переписи 2002 г. в разрезе административно-территориальных и муниципальных образований

Муниципальное образование	Население, тыс. чел
г. Калининград	430,3
г. Пионерский	11,8
г. Советск	43,2
Балтийский городской округ	36,2
Городское население	35,4
г. Балтийск	33,3
г. Приморск	2,1
Сельское население	0,8
Муниципальное образование «Светлогорский городской округ»	15,2
Городское население	11,8
г. Светлогорск	11,0
пгт. Приморье	0,8
Сельское население	3,4
Муниципальное образование «Поселок Янтарный»	6,2
пгт. Янтарный	5,4
Сельское население	0,8
Светловский городской округ	28,0
г. Светлый	21,7
Сельское население	6,3
Муниципальное образование «Багратионовский район»	34,1
г. Багратионовск	7,2
Сельское население	26,9
Муниципальное образование «Город Ладушкин»	3,9
г. Ладушкин	3,8
Сельское население	0,1
Муниципальное образование «Город Мамоново»	7,6
г. Мамоново	7,4
Сельское население	0,2
Гвардейский район	32,1
Городское население	18,9
г. Гвардейск	14,7
пгт. Знаменск	4,2
Сельское население	13,2

Окончание табл. 5

Муниципальное образование	Население, тыс. чел
Гурьевский район	47,4
г. Гурьевск	10,9
Сельское население	36,5
Гусевский район	37,5
г. Гусев	28,5
Сельское население	9,0
Зеленоградский район	32,4
Городское население	13,5
г. Зеленоградск	12,5
пгт. Рыбачий	1,0
Сельское население	18,9
Краснознаменский район	12,9
г. Краснозаменск	3,7
Сельское население	9,2
Неманский район	22,4
г. Неман	12,7
Сельское население	9,7
Нестеровский район	17,3
г. Нестеров	5,1
Сельское население	12,2
Озерский район	17,2
г. Озерск	5,8
Сельское население	11,4
Полесский район	19,0
г. Полесск	7,7
Сельское население	11,3
Правдинский район	21,0
Городское население	7,4
г. Правдинск	4,5
пгт. Железнодорожный	2,9
Сельское население	13,6
Славский район	21,9
г. Славск	5,2
Сельское население	16,7
Черняховский район	57,6
г. Черняховск	44,4
Сельское население	13,2

Источник: [9, с. 8].

Местное самоуправление в Польше

Подготовка и реализация реформы местного самоуправления

Реформа местного самоуправления в Польше была одной из четырех реформ, разработанных и реализованных правыми политическими силами в период работы правительства Ежи Бузка (1997—2001)[13]. Во время подготовки и парламентского обсуждения пакета законов, который должен был дать старт изменениям, именно реформа системы государственной администрации и местного самоуправления (наряду с реформой системы здравоохранения) вызывала больше всего нареканий. В то же время спустя несколько лет эта реформа оценивается в экспертном сообществе как самая удачная из «четырех великих реформ».

Работа по подготовке и проведению в жизнь реформы местного самоуправления началась еще со времен деятельности Гражданского комитета в рамках оппозиционного коммунистическому режиму движения «Солидарность». Одним из активных сторонников этой реформы был Ежи Регульский (Jerzy Regulski), возглавивший созданную при Лехе Валенсе (Lech Wałęsa), председателе «Солидарности», специальную комиссию по вопросам

[13] Что интересно, за все время существования III Республики это было единственное правительство, проработавшее полностью свой срок — 4 года.

развития местного самоуправления. После проведения «договорных выборов» Ежи Регульский стал сенатором, объединив вокруг себя сторонников скорейшего проведения реформы. Таким образом, именно Сенат стал центром притяжения лоббистов этой реформы.

В 1989 г., во время переговорного процесса коммунистических элит с представителями оппозиции (более известного как «переговоры круглого стола»[14]), одним из направлений обсуждения необходимых реформ и изменений в системе государственного управления стало требование оппозиции изменить принципы организации местного самоуправления в государстве.

Для этого необходимо было полностью перестроить основы философии государственного управления, изменить Основной Закон страны.

Необходимость в кардинально измененной Конституции, отражающей принципы демократического государства и регулирующую новую, некоммунистическую систему государственного управления, осознавалась практически всеми участниками политического процесса после 1989 г. Еще в так называемом «договорном Сейме» 7 декабря 1989 г. была создана конституционная комиссия нижней палаты парламента, председателем которой стал один из ведущих представителей антикоммунистической оппозиции Бронислав Геремек (Bronisław Geremek). В этот же день была образована и конституционная комиссия верхней палаты парламента под руководством Алиции Гжеськовяк (Alicja Grześkowiak).

Серьезной проблемой для работы этих комиссий стал договорной характер выборов в парламент 1989 г. («контрактный Сейм»), что, по мнению большинства экспертов-конституционалистов, не давало легитимного права разработки и принятия конституции демократического характера парламентом, избранным вне рамок демократических механизмов [9, с. 301].

Двадцать второго ноября 1993 г. Республика Польша ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления.

---

[14] Переговоры «круглого стола» продолжались с января до апреля 1989 г.

Работа над новым Основным Законом завершилась в 1997 г. Стоит отметить, что деятельность конституционных комиссий парламента проходила в атмосфере жарких дискуссий — политических, идеологических, правовых.

Шестнадцатого января 1997 г. конституционная комиссия парламента проголосовала за проект Конституции, который был принят Национальным собранием [15] (объединенное заседание нижней и верхней палат парламента) 2 апреля 1997 г. Легитимизация новой Конституции путем всенародного референдума прошла при довольно низкой явке избирателей (42,86 %) и приняла силу закона 17 октября 1997 г. Ее одобрили 52,71 % избирателей, участвовавших в голосовании[16].

Конституция определяла польское государство как «демократическое правовое государство, реализующее принципы социальной справедливости» (ст. 2). Фундаментальными основами государства признавались: суверенность народа, разделение ветвей власти, ненарушение основных прав и свобод гражданина.

По новой Конституции (от 2 апреля 1997 г.) органы местного самоуправления получали право участия в осуществлении общественной власти, что определялось довольно размытой формулировкой: «…выполняя важную часть общественных задач», не было прописано конкретного механизма финансирования реализации таковых. Поскольку во время процесса разработки Конституции не предполагалось введение трехуровневой системы административного устройства страны, то и отражение в тексте Основного Закона получила только гмина, а для введения повятов требовалось принятие специального закона.

Необходимость смены существующей системы местного самоуправления было одним из пунктов избирательной платформы либералов из политической партии «*Союз свободы*», которые фактически начали работу по подготовке реформы еще в самом начале 90-х гг. Среди аргументов в пользу проведения скорейшей реформы основными являлись: необходимость оптимизации су-

---

[15] Национальное собрание (Zgromadzenie Narodowe) собирается в исключительных случаях, а именно: принятие Конституции, присяга Президента, процедура импичмента Президента.

[16] *Społeczeństwo* i polityka. Warszawa: ASPRA-JR, 2003. S. 634.

ществующей структуры реализации политической власти на уровне воеводств, сокращение числа чиновников, а также аргумент «перспективный» — исходя из сложившейся традиции межрегионального взаимодействия и условий реализации программ поддержки, финансируемых из средств Европейского союза, более крупные регионы имели бóльшие конкурентные преимущества.

Первоначальный план, предложенный на рассмотрение и оценку парламентским комиссиям, предполагал трехуровневую систему и существенное снижение числа воеводств[17] — до 12; они делились на повяты и гмины. Данный проект (представленный в марте 1998 г.) вызвал резкий протест как политических оппонентов, так и партнеров по коалиции. Оппозиционная правящей праволиберальной коалиции *Народная партия Польши*[18], позиционирующая себя как адвоката интересов жителей села, настаивала на сохранении существующей двухуровневой структуры — 49 мелких воеводств и гмины. Радикальные правые силы (например, *Движение в защиту Польши*) считали, что подобная реформа послужит укреплению тенденции регионализации и превращению унитарной Польши в государство, построенное на федеративной основе. Данные исходные убеждения, помноженные на традиционные опасения части релевантных политических игроков утраты западных земель в пользу объединенной Германии, послужили достаточным основанием для блокирования проекта реформы в предложенном виде [10, с. 453—458].

Вполне естественным было неприятие реформы локальной политической элитой тех городов, которые утрачивали свой статус столиц воеводств.

Польские эксперты, анализировавшие проекты реформы местного самоуправления и административно-территориального устройства страны, составили сводную таблицу преимуществ и недостатков конкретных проектов (табл. 6).

---

[17] Напомним, что по реформе 1975 г. в Польской Народной Республике число воеводств увеличивалось с 17 до 49, упразднялись повяты. Гмины были введены в 1973 г.

[18] Основу политической идеологии этой партии составляют традиции т.н. «нового аграризма».

Таблица 6

Сравнение вариантов реформы
административно-территориального устройства Польши

Критерий	49 воеводств	25 воеводств	17 воеводств	12 воеводств
Эффективность управления	Низкая	Низкая	Средняя	Высокая
Непрерывность традиции	Отсутствует	Отсутствует	Есть	Есть
Использование населенных пунктов	Хорошее	Среднее	Хорошее	Хорошее
Функционирование общества и хозяйства	Явно нефункциональна	Явно нефункциональна	Достаточно функциональна	Достаточно функциональна
Перспективы конкурентоспособного участия в проектах ЕС	Небольшие возможности	Небольшие возможности	Средние возможности	Большие возможности
Возможность восстановления повятов	Практически отсутствует	Небольшая	Большая	Большая
Шансы реализации реформ	—	Средние	Небольшие	Низкие

Цит. по [6, с. 18].

После внесения парламентской комиссией поправок в правительственный проект[19] число воеводств в нем возросло до 15. В таком виде реформа, поддерживаемая проправительственным большинством, прошла и через Сейм, и через Сенат. Президент Александр Квасьневский, готовивший политическую кампанию по своему переизбранию на второй срок, мастерски использовал конфликтный потенциал ситуации в свою пользу, наложив на проект Правительства вето. По предложениям Администрации Президента число воеводств должно было быть увеличено до 17.

Пятого июня 1998 г. был принят пакет из трех законов, определяющих новую структуру органов местного самоуправления на трех уровнях — повята, гмины, воеводства.

Политическим компромиссом правительства и оппозиции стало утверждение существующей на сегодняшний день структуры, состоящей из 16 воеводств:

- Западнопоморское (Щецин),
- Поморское (Гданьск),
- Варминьско-Мазурское (Ольштын),
- Подлясское (Белосток),
- Любусское (Гожув Велькопольский),
- Велькопольское (Познань),
- Куявско-Поморское (Быдгощч),
- Мазовецкое (Варшава),
- Дольношленское (Вроцлав),
- Шленское (Катовице),
- Малопольское (Краков),
- Подкарпатское (Жешув),
- Свентокшижское (Кельце),
- Лудское (Лодзь),
- Люблинское (Люблин),
- Опольское (Ополе).

Местное самоуправление является децентрализованным, что предполагает ситуацию, в которой органы высшего уровня не

[19] Данный проект был разработан экспертами Института общественных проблем — классической «фабрики мысли».

имеют права давать служебные поручения органам низшего уровня (например, совет повята — совету гмины).

По состоянию на 1 января 2004 г. можно выделить четыре вида муниципальных образований:

- гмины (2478, в том числе 307 городских, 1592 сельских и 579 городского типа);
- города на правах повята (городские повяты, 65);
- повяты (сельские, 314);
- воеводства (16).

Существовавший институт выборного местного самоуправления на уровне гмины был дополнен соответствующими структурами на уровне как повятов, так и воеводств. Такое решение потребовало срочной разработки закона «О выборах органов местного самоуправления», который вступил в силу 16 июля 1998 г. Первые в истории III Республики выборы в советы повятов, гмин и городов, сеймики воеводств прошли 11 октября 1998 г.

Полномочия органов местного самоуправления

Концепция реформы предполагала сосуществование на уровне воеводства двух элементов структуры управления: государственного (аппарат воеводы, реализующий полномочия органов государственной власти; воевода назначается председателем Совета министров, без утверждения воеводским сеймиком — региональным парламентом); и самоуправленческого (воеводский сеймик, обеспечивающий интересы жителей региона, состав регионального представительного органа формируется путем всеобщих выборов на основе электоральной системы смешанного типа).

Одиннадцатого апреля 2001 г. были приняты поправки к законам о гминном, повятовом и воеводском самоуправлении, которыми было запрещено совмещать муниципальные должности с другими публичными должностями (в том числе и в парламенте); 20 июня 2002 г. был принят закон о прямых всеобщих выборах старосты, бурмистра и президента города.

Воевода выполняет функции поддержания общественного порядка — так, полицейские структуры находятся в ведении именно воеводы. Воевода (как фигура политическая) обеспечивает соблюдение общегосударственных интересов в отдельно взятом регионе, реализацию политики Правительства; он также обязан подавлять автономистские тенденции воеводств.

Орган местного самоуправления на уровне воеводства разрабатывает и утверждает программы и концепции развития воеводства, его бюджет. Сеймик должен защищать интересы семьи, бороться с безработицей и антиобщественными явлениями на территории воеводства. Органы местного самоуправления, чье решение было отменено воеводой, имеют право апелляции в административный суд. Подобная схема проецировалась и на низшие уровни — повяты, гмины.

В то же время не обошлось и без критических замечаний в адрес реформы. Наблюдатели отмечают весьма неэффективно решенный вопрос о порядке формирования бюджетов органов местного самоуправления и необоснованно сильную позицию воеводы в бюджетно-финансовой сфере. Фактом является то, что органы местного самоуправления в минимальной степени наделены инструментами как региональной политики, так и привлечения инвестиций[20].

Основой разделения полномочий между уровнями местного самоуправления в Польше является принцип субсидиарности. Задача, которую может реализовать гмина, не должна передаваться на реализацию повяту. То, что в состоянии сделать органы местного самоуправления, не должно передаваться правительственной администрации.

Задачи субъектов местного самоуправления делятся на собственные и порученные правительственной администрацией (деление осуществляется по закону либо путем заключения соглашения). То, к какой категории принадлежит задача, не всегда определяется только содержательными факторами, но также и по-

[20] Чаще всего единственным инструментом в борьбе за инвестора у органов местного самоуправления оказывается предоставление привлекательного земельного участка на максимально льготных условиях.

литическими, что связано со способом финансирования решения этих задач (на выполнение порученных задач передаются дотации из государственного бюджета, собственные задачи финансируются из собственных доходов). Можно выделить две сферы ответственности органов местного самоуправления в Республике Польша: сфера обеспечения функционирования публичного сектора (просвещение, здравоохранение, социальная помощь, ЖКХ, культура и спорт) и сфера инфраструктурного обеспечения (дорожная инфраструктура, инфраструктура ЖКХ и транспорта, обеспечение чистоты).

Сфера ответственности гмины складывается из нескольких компонентов.

Общественная сфера:

а) просвещение (содержание детсадов, начальных школ, гимназий);

б) здравоохранение (содержание поликлиник, детских лечебных учреждений);

в) социальная помощь (выдача одежды и продуктов питания нуждающимся, помощь бездомным, распределение дотаций по оплате жилой площади);

г) жилищное хозяйство (обеспечение бесплатной и льготной жилой площадью);

д) культура (содержание гминных библиотек, домов культуры);

е) спорт (строительство и содержание спортивных объектов гминного уровня).

Сфера инфраструктурной ответственности:

а) дорожная инфраструктура (строительство, содержание, модернизация дорог гминного уровня);

б) обеспечение водой (строительство водопроводов);

в) обеспечение теплом (управление теплоэнергетической сетью, теплоэнергетическими предприятиями);

г) очистные работы (строительство канализационной сети и очистных сооружений);

д) уборка бытового мусора;

е) освещение улиц и площадей;

ж) организация общественного транспорта в гмине (городской транспорт).

Сфера ответственности повята складывается из следующих компонентов.

Общественная сфера:

а) просвещение (содержание средних и специальных школ, а также других научных, воспитательных и педагогических учреждений, в том числе психолого-педагогических, а также исправительных колоний);

б) здравоохранение (содержание неспециализированных больниц);

в) социальная помощь (содержание домов социальной помощи, повятовых центров помощи семье, детских домов);

г) реабилитация и профессиональная активизация инвалидов;

д) борьба с безработицей (содержание учреждений по борьбе с безработицей, регистрация безработных, предоставление социальных работ);

е) культура (содержание библиотек, музеев, культурных учреждений).

Сфера инфраструктурной ответственности:

а) дорожная инфраструктура (строительство, содержание, модернизация дорог уровня повята);

б) организация общественного транспорта в повяте.

Сфера ответственности воеводства складывается из следующих компонентов.

Общественная сфера:

а) просвещение (содержание профессиональных и высших учебных заведений);

б) здравоохранение (содержание специализированных больниц регионального значения);

в) культура (содержание театров, филармоний, музеев, библиотек и культурных учреждений регионального значения),

г) сохранение культурного наследия (охрана памятников архитектуры и археологии).

Сфера инфраструктурной ответственности:

а) дорожная инфраструктура (строительство, содержание, модернизация дорог регионального значения);

б) мелиорационные работы;

в) организация регионального общественного транспорта (софинансирование регионального транспорта).

Финансы местного самоуправления

Доходная часть бюджета органов местного самоуправления складывается из трех компонентов:

1) собственные доходы,
2) общая субвенция,
3) целевые дотации.

Компоненты «собственные доходы» и «общая бюджетная субвенция» муниципалитеты распределяют самостоятельно. «Целевые дотации» — это целевое финансирование местного самоуправления для выполнения переданных ему правительством полномочий и обязанностей. (Неиспользованная по итогам финансового года целевая дотация возвращается в государственный бюджет.) Нужно отметить, что ситуация, при которой значительная часть структуры консолидированного бюджета органов местного самоуправления формируется за счет целевых дотаций и бюджетной субвенции, стала поводом для серьезной критики реформы. Правительство пригласило известных налоговых консультантов для разработки пакета поправок в закон об органах местного самоуправления с заданием оптимизировать соотношение поступлений в местные бюджеты локальных и общенациональных налогов.

Тринадцатого ноября 2003 г. был принят новый закон «О доходах самоуправления», призванный укрепить финансовую базу самоуправления за счет перераспределения соотношения поступлений местных налогов, что должно было уменьшить государственные дотации и субвенции.

Доходы гмин формируются следующим образом.

1. *Собственные доходы:*
   а) участие в государственных налогах:
      — 39,34% поступлений от подоходного налога с физических лиц, постоянно проживающих на территории гмины,
      — 6,71% поступлений от подоходного налога с юридических лиц, зарегистрированных на территории гмины;

б) полностью в бюджет гмины поступают следующие налоги:
   — на недвижимое имущество,
   — на использование земель сельскохозяйственного назначения,
   — на использование леса,
   — на зарегистрированные на территории гмины транспортные средства,
   — на собак,
   — подоходный налог по актам наследования и дарения,
   — подоходный налог по гражданско-правовым договорам;
в) поступления от самостоятельно устанавливаемых местных сборов:
   — административного (платежи за оказание населению услуг бюрократического и административного характера),
   — взносов торговцев на местных рынках,
   — амортизационного (использование общественной инфраструктуры);
г) другие нерегулярные доходы (дарственные, наследства, целевые пожертвования физических и юридических лиц, денежные штрафы за нарушение правил торговли, эксплуатации и пользования дорогами, мостами, экологические штрафы, платежи за нарушение правил дорожного движения).

2. *Общая бюджетная субвенция*, состоящая из следующих частей: субвенция на образование, компенсационная и резервная субвенции.

3. *Целевые дотации* из государственного бюджета:
   а) на реализацию порученных задач;
   б) на реализацию собственных уставных задач;
   в) на ликвидацию непосредственных угроз безопасности и общественному порядку;
   г) на выполнение задач, вытекающих из международных договоров, подписантом которых является Республика Польша.

До 2004 г. целевые дотации и государственные субвенции составляли около 50% доходов консолидированного бюджета гмин. Наиважнейшими источниками собственных доходов были: налог на недвижимость (28,5%), подоходный налог с физических лиц (26%), налог на пользование землями сельскохозяйственного назначения (4%), налог на доходы по гражданско-правовым договорам (3%), подоходный налог с юридических лиц (2%).

Доходы повятов формируются следующим образом.

1. *Собственные доходы*:
   а) 10,25% поступлений от подоходного налога с физических лиц, постоянно проживающих на территории повята;
   б) 1,40% поступлений от подоходного налога с юридических лиц, зарегистрированных на территории повята;
   в) доходы от собственного имущества (продажа, аренда и др.);
   г) другие нерегулярные доходы (дарственные, наследства, целевые пожертвования физических и юридических лиц, денежные штрафы).

2. *Общая государственная субвенция*, состоящая из следующих частей: субвенция на образование, компенсационная и резервная субвенции.

3. *Целевые дотации* из государственного бюджета:
   а) на реализацию порученных задач;
   б) на реализацию собственных задач;
   в) на ликвидацию непосредственных угроз безопасности и общественному порядку;
   г) на выполнение задач, вытекающих из международных договоров, подписантом которых является Республика Польша.

До конца 2004 г. доходы повятов базировались на общей субвенции и целевых дотациях, собственные доходы составляли меньше 10% доходов в целом.

Доходы воеводства.

1. *Собственные доходы*:
   а) 1,60% поступлений от подоходного налога с физических лиц, постоянно проживающих на территории воеводства;

б) 15,90% поступлений от подоходного налога с юридических лиц, зарегистрированных на территории воеводства;
в) доходы от собственного имущества (продажа, аренда и др.);
г) другие нерегулярные доходы (дарственные, наследства, целевые пожертвования физических и юридических лиц, денежные штрафы).

2. *Общая государственная субвенция*, состоящая из следующих частей: субвенция на образование, компенсационная и резервная субвенции.

3. *Целевые дотации* из государственного бюджета:
а) на реализацию порученных задач;
б) на реализацию собственных задач;
в) на ликвидацию непосредственных угроз безопасности и общественному порядку;
г) на выполнение задач, вытекающих из международных договоров, подписантом которых является Республика Польша.

Так же, как и в случае повятов, до конца 2004 г. доходы воеводств в основном базировались на общей государственной субвенции и целевых дотациях, собственные доходы составляли около 17% доходов консолидированного бюджета воеводства.

Наиболее сильными в финансовом отношении единицами местного самоуправления в Польше являются города на правах повята, а затем гмины. В 2002 г. доходы бюджета на душу населения в городах со статусом повята составляли 2062 злотых, в гминах — 1350 злотых, в повятах — 479 злотых, в воеводствах — 109 злотых [12, с. 37].

Власти повята и воеводства практически не имеют возможности изменять величину налогов, которые взимаются в пользу их бюджетов. Гмины же имеют право изменять ставки налога: на недвижимое имущество, на земли сельскохозяйственного назначения, на использование леса, на зарегистрированные на территории гмины транспортные средства, а также налог на содержание собак.

Налоговые компетенции гмин предполагают определение величины налоговых ставок (в границах, предусмотренных законом), а также предусматривают освобождение от налогов и пре-

доставление льгот, что используется в качестве аргумента в конкурентной борьбе за локализацию инвестиций, за возможность участия в инфраструктурных проектах, предполагающих известную долю софинансирования со стороны органов местного самоуправления.

Возможность органов местного самоуправления принимать участие в качестве игроков в операциях на финансовом рынке гарантирует закон «Об общественных финансах», который регулирует вопросы, связанные с финансами субъектов самоуправления.

На рынке капитала среднесрочного и долгосрочного периода погашения (свыше одного года) органы местного самоуправления выступают прежде всего как заемщики (как субъекты, которые берут на себя обязательства по погашению привлеченных средств в течение определенного периода времени), так как довольно редким случаем является размещение органами местного самоуправления на рынке капитала избыточных финансовых средств на длительный период. Органы местного самоуправления воспринимаются банками и иными финансовыми учреждениями как надежный партнер, поэтому у них нет проблем с получением кредита или с размещением облигаций. В то же время для органов местного самоуправления были установлены определенные ограничения:

— общая сумма долга не может превышать 60 % их совокупного годового дохода;

— общая сумма выкупа ценных бумаг, кредитных и заемных взносов в данном финансовом году не может превышать 15 % совокупного годового дохода муниципалитета.

Местное самоуправление в Литве

Местное самоуправление в Литовской Республике в 1918—1940 годах[21]

Решением Государственного совета Литвы под председательством Й. Басанавичюса 16 февраля 1918 г. была восстановлена независимость Литвы.

Десятого октября 1919 г. Государственный совет принял первый Закон о местном самоуправлении. Он давал юридические гарантии деятельности местного самоуправления, закреплял его территориальную структуру, определял порядок избрания представительной и исполнительной властей, их права и отношения с вышестоящими инстанциями и т. д.

Законом было установлено три типа самоуправления:

- волость (*valsčius*);
- уезд (*apskritys*);
- город.

Семнадцатого декабря 1918 г. было образовано 20 уездов; в 1923 г. было создано еще 3.

---

[21] См. подробнее: *Долбиков Ю., Скрябина Н.* Местное самоуправление в Литовской Республике (точка зрения русского, живущего в Литве) // Библиотека публикаций санкт-петербургского центра «Стратегия». http://www.baltic-region.net.ru/index.php?do=biblio&doc=273

Города, где проживало более 3 тыс. жителей, относились к волостям, города с населением около 10 тыс. жителей наделялись правами уезда, а крупные города — городскими правами местного самоуправления.

Волость делилась на несколько старостатов *(seniūnijos)*. Старостат, как правило, объединял одну большую деревню, городок или несколько маленьких деревень, хозяйств. В среднем в старостате проживало около 100 человек. Старостат подчинялся волости и фактически был частью системы местного самоуправления.

Законодательными органами местного самоуправления являлись советы. Они избирались гражданами Литвы, достигшими на момент выборов 21 года (согласно Закону о выборах местного самоуправления 1921 г. — 20 лет). Избранными в тот или иной совет могли быть не только жители данной местности, но и любой гражданин Литовской Республики в возрасте от 24 лет. Таким образом, одни и те же лица, в принципе, могли быть депутатами нескольких советов.

Советы избирались по партийным спискам, и кандидаты в депутаты должны были дать в письменной форме обещание выполнять в данном совете решения своей партии.

Совет из своих членов избирал орган исполнительной власти — правление. Исполнительную власть в волости возглавлял глава, в городе — бургомистр.

К ве́дению местного самоуправления относились 19 функций (сбор налогов, хозяйственная деятельность, строительство зданий, мостов, мелиорация земель и др.). Каждая из этих функций обеспечивалась финансово и материально.

В июле 1924 г. Сейм Литовской Республики внес множество поправок к Закону о местном самоуправлении. Фактически Закон стал действовать в полном объеме именно с этого времени. Но действие его продолжалось недолго — 17 декабря 1926 г. произошел военный переворот, и военные и консервативно настроенные политики, которые пришли к власти, заставили передать многие функции местного самоуправления центральным властям.

Местное самоуправление в Литовской ССР

Пятнадцатого июня 1940 г. на территорию Литвы вошли советские войска. Было сформировано Народное правительство; 14—15 июля состоялись выборы в Народный сейм; 21 июля 1940 г. была образована Литовская ССР, которая 3 августа 1940 г. вошла в состав СССР.

Прежняя система местного самоуправления была упразднена и заменена советской властью. Граждане выбирали местные советы. Однако, как и в СССР в целом, местное самоуправление носило формальный, а не реальный характер, поскольку:

- выдвижение кандидатов в советы носило недемократический характер;
- выдвинутые кандидаты должны были быть одобрены бюро и комитетами Коммунистической партии;
- на выборах отсутствовала конкуренция между кандидатами;
- местные самоуправления не имели реальной власти, так как наиболее важные решения должны были быть одобрены до их претворения в жизнь местными структурами Коммунистической партии, а часто и партийными структурами более высокого уровня[22].

Первые демократические выборы в местные советы состоялись в Литве, как и в двух других республиках Прибалтики, только в декабре 1989 г. Была введена мажоритарная избирательная система, и на каждое место претендовало несколько кандидатов.

В Литовской ССР сохранялось прежнее административное деление на уезды, волости и апилинки[23], которое 20 июля 1950 г. было заменено советским делением на области, районы и апилинки. Первоначально было создано четыре области (sritys): Вильнюсская, Каунасская, Клайпедская и Шяуляйская, которые делились на 87 районов. Кроме того, выделялись 71 город и 9 поселков городского типа.

---

[22] *Vanags E., Vilka I.* Local Government Reform in the Baltic Countries. P. 1. http://www.uni-stuttgart.de/soz/avps/ rlg/papers/Baltic%20Countries-Vanags.pdf

[23] Апилинка (*apilinka)*, т.е. «околица», — административно-территориальная единица, меньшая, чем район, с собственным самоуправлением, отдаленный аналог сельсовета.

Двадцать девятого мая 1953 г. области были ликвидированы; апилинки укрупнялись (если в 1954 г. их насчитывалось 1224, то в 1963 г. — только 653).

В 1963 г. в Литве существовал 41 район, 89 городов, 25 поселков городского типа.

В последние годы существования Литовской ССР территория республики делилась на 44 района республиканского подчинения и 11 городов республиканского подчинения (приложение 1). Самые крупные города — Вильнюс и Каунас, — кроме того, делились на городские районы (четыре в Вильнюсе и три в Каунасе). Районы республиканского подчинения делились на апилинки и включали 81 город районного подчинения и 22 поселка городского типа.

Реформа и современное состояние местного самоуправления

Изменение административно-территориального деления и реформа местного самоуправления

Одиннадцатого марта 1990 г. Верховный Совет Литвы принял Акт о восстановлении независимого литовского государства. Формально независимость Литвы была признана Государственным советом СССР 6 сентября 1991 г.

Еще до восстановления независимости, 12 февраля 1990 г., Верховный Совет Литовской ССР принял закон «Об основах местного самоуправления». Законом была учреждена двухуровневая система местного самоуправления:

- муниципалитеты верхнего уровня — 11 городов республиканского подчинения и 44 района;
- муниципалитеты нижнего уровня — 527 муниципалитетов (80 районных городов, 20 поселков городского типа и 427 сельских муниципалитетов).

Во всех муниципалитетах были избраны советы. Советы муниципалитетов нижнего уровня избрали мэров. Советы муниципалитетов верхнего уровня избрали мэров и правления. Районные муниципалитеты получили права, превосходящие права муниципалитетов нижнего уровня. Так, районные советы могли смещать мэров муниципалитетов нижнего уровня, входящих в соответствующий район. Бюджеты муниципалитетов нижнего уровня формировались в соответствии с нормами, установленными советами муниципалитетов верхнего уровня. Советы муниципалитетов верхнего уровня получили право приостанавливать решения муниципалитетов нижнего уровня, если они противоречили закону.

Эта система с самого начала подвергалась критике, так как она была основана на административно-территориальном делении советского периода. Новый же закон не предусматривал изменения административно-территориального деления Литвы. Два уровня местного управления существовали и до принятия закона; и были внесены только небольшие изменения в ранее существовавшую систему. К тому же новая система местного самоуправления вступила в противоречие с принятой 25 октября 1992 г. Конституцией Литовской Республики, статья 123 которой гласит: «Управление в административных единицах верхнего уровня в предусмотренном законом порядке организуется Правительством». Поэтому дискуссии, посвященные изменению административно-территориального деления Литвы и реформе местного самоуправления, продолжились. В 1991 г. была сформирована специальная рабочая группа во главе с профессором Вайтекунасом. Главными приоритетными направлениями ее деятельности были:

- четкое разделение между центральными исполнительными институтами и местным самоуправлением;
- формирование административно-территориальных единиц, обеспечивающих максимальную доступность для жителей общественных услуг;
- интеграция всех территорий в одну эффективно функционирующую систему.

Двадцатого декабря 1993 г. правительство одобрило и направило в парламент (Сейм) Литвы проект, согласно которому

предполагалось разделить страну на 10 уездов, являющихся единицами государственного управления, и 55 муниципалитетов, представляющих уровень местного самоуправления. В конечном итоге Сейм 7 июля 1994 г. принял Закон о местном самоуправлении (№ I-533)[24], а 19 июля 1994 г. Закон о территориально-административных единицах Литовской Республики и их границах (№ I-558)[25].

После их введения в действие в 1995 г. прежняя двухуровневая система из 582 административных единиц пяти категорий была заменена на двухуровневую систему из 66 административных единиц двух категорий (уезды и муниципалитеты).

Система управления в Литве стала выглядеть следующим образом (табл. 7):

Таблица 7

Система управления в Литве

Государственный уровень	Правительство	
Уровень 2: высшие административные единицы (подчинены государственной администрации)	10 уездов	
Уровень 1: самоуправляемые административные единицы	44 районных муниципалитета	12 городских муниципалитетов
Субмуниципальный уровень: территориальные единицы (подчинены местным самоуправлениям)	Старостаты	

Источник: [31, p. 150].

[24] К началу 2004 г. в этот Закон было внесено 36 изменений и дополнений.

[25] Среди других законов, регулирующих систему местного самоуправления в Литве, следует также упомянуть Закон о выборах в советы самоуправлений (принят 7 июля 1994 г.), Закон о статусе советника самоуправления (принят 7 февраля 1995 г.), Закон об управлении уездом (принята 15 декабря 1994 г.), Закон о временном прямом управлении городскими и сельскими самоуправлениями (принят 28 марта 1995 г.).

Уезды (*apskiritys*) являются территориальными единицами системы государственного управления, ответственными за осуществление государственной региональной политики. Они возглавляются губернаторами, которые представляют государство на региональном уровне. Губернаторы назначаются правительством Литвы по рекомендации премьер-министра. Губернатор формирует администрацию уезда и возглавляет ее.

Администрация уезда является частью центральной государственной администрации. Структура администраций уездов и их уставы определяются центральным правительством. Уезды, таким образом, не обладают правами самоуправления. Никаких выборов на этом уровне власти нет. Однако согласно «Концепции деконцентрации и децентрализации некоторых функций центрального правительства» (принята 25 июня 2003 г.) планируется сформировать в уездах самоуправляющиеся органы — советы, в которые будут входить делегаты от муниципалитетов. Губернатор в этой схеме управления станет обеспечивать выполнение решений, принятых советом, а также выполнять некоторые государственные функции.

Средства, необходимые для управления уездом и для выполнения губернатором и администрацией возложенных на них функций, выделяются из государственного бюджета.

Уезды разделены на ***муниципалитеты***, которые являются единицами местного самоуправления[26]. Первоначально их было 56, но в 2000 г. число муниципалитетов увеличилось до 60. Были созданы дополнительные муниципалитеты в Калварии, Казлу-Руде, Пагегяе, Ретавасе и Электренае и ликвидирован район Мариямполе.

Муниципалитеты Калвария и Казлу-Руда были образованы путем разделения района Мариямполе. Муниципалитет района Тракай потерял более половины своего населения за счет выделения из его состава нового района вокруг Электреная. Район Пагегяй был выделен из района Шилуте, а район Ретавас — из района Плунге.

---

[26] Власти уездов, таким образом, напрямую не влияют на решения муниципалитетов.

Одновременно были изменены территории 14 ранее существовавших муниципалитетов (Бирштонас, Друскининкай, город Мариямполе, город Вильнюс, Акмяне, Кайшядорис, Лаздияй, Мажейкяй, Плунге, Шакяй, Шилуте, Тракай, Варена и Вилкавишкис). Например, город Вильнюс увеличился за счет территории района Вильнюс.

Двенадцатого октября 2000 г. была принята новая редакция Закона о местном самоуправлении (№ I-533).

Современная организация системы местного самоуправления

В настоящее время в Литовской Республике существует одноуровневая система местного самоуправления, представленная 60 муниципалитетами (*savivaldybės*): 8 городских муниципалитетов, 43 районных и 9 муниципалитетов[27]) (рис. 8, прилож. 2).

Муниципалитеты для административных целей разделены на более чем 500 так называемых *старостатов (seniūnijos)*[28]. Согласно Закону о местном самоуправлении за деление территории муниципалитета на старостаты и определение их границ несет ответственность муниципальный совет. Старостаты не имеют статуса территориально-административных единиц и в значительной степени основываются на дореформенных муниципалитетах самого нижнего уровня. Это очень маленькие территории, обычно состоящие из нескольких деревень, одного городка или части крупного города.

Муниципалитеты имеют площадь от 40 км^2 (муниципалитет города Алитус) до 2218 км^2 (муниципалитет района Варена).

---

[27] Муниципалитеты сформированы в 2000 г. на основе бывших городских муниципалитетов путем включения в их состав прилегающих территорий (при этом бывший городской муниципалитет Неринга вообще не имеет в своем составе городов, а только поселки). Не имеют в своих названиях ни прилагательного «сельский», ни прилагательного «городской».

[28] Небольшие муниципалитеты не имеют такого деления.

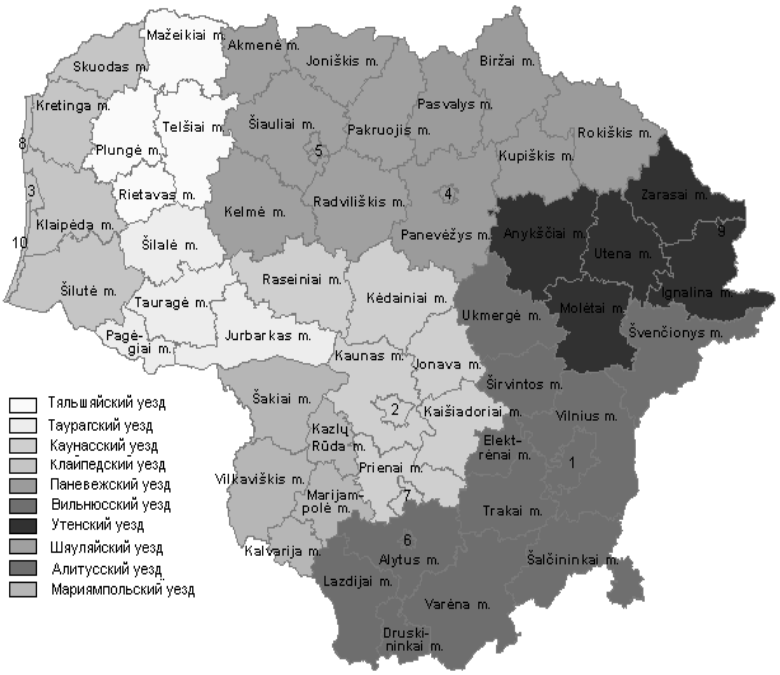

Рис. 8. Муниципалитеты Литовской Республики
Цифрами на карте обозначены:
1. Муниципалитет г. Вильнюса.
2. Муниципалитет г. Каунаса.
3. Муниципалитет г. Клайпеда.
4. Муниципалитет г. Паневежиса.
5. Муниципалитет г. Шяуляй.
6. Муниципалитет г. Алитус.
7. Муниципалитет Бирштонас.
8. Муниципалитет г. Паланга.
9. Муниципалитет г. Висагинас.
10. Муниципалитет Неринга.

Население большинства муниципалитетов составляет от 30 до 50 тыс. человек. Только в пяти из них население превышает

100 тыс. По численности населения (в среднем 57 тыс. человек) литовские муниципалитеты являются очень крупными по европейским стандартам (за исключением Великобритании). Необычным является и полное отсутствие муниципалитетов с населением менее 2 тыс. человек (самый маленький муниципалитет Неринга имеет население 2,8 тыс. человек) (табл. 8).

Таблица 8

Распределение муниципалитетов Литвы по численности населения (на 1 января 2005 г.)

Население (тыс. чел.)	Число муниципалитетов	Доля в общей численности населения Литвы (%)
Менее 10	2	0,2
10—30	18	11,7
30—50	23	26,3
50—100	12	22,3
100—200	3	12,7
Более 200	2	26,8
Итого	60	100,0

Рассчитано по [35].

Предлагается два пути решения проблемы чрезмерной величины муниципалитетов. Первый вариант предполагает увеличение числа муниципалитетов до 93. Уменьшение площади и численности населения каждого муниципалитета позволило бы расширить участие граждан в местном самоуправлении и облегчило бы им доступ к местным административным институтам. Альтернативный вариант предполагает расширение полномочий и увеличение властных возможностей старостатов [29, p. 17].

Согласно главе 10 Конституции Литовской Республики, принятой 25 октября 1992 г., и Закону о местном самоуправлении самоуправление в муниципалитетах осуществляется через муниципальные советы.

Согласно новой редакции Закона о выборах муниципальных советов от 19 октября 1999 г., № VIII-1369 (с последующими изменениями) члены муниципальных советов (советники) избираются постоянными жителями муниципалитета, достигшими 18-летнего возраста. Прямые выборы проводятся на основе всеобщего и равного избирательного права, тайным голосованием. Голосование осуществляется в соответствии с избирательной системой пропорционального представительства по партийным спискам.

Членами муниципальных советов могут быть избраны постоянные жители муниципалитета в возрасте 20 лет и старше[29].

Согласно закону о выборах муниципальных советов от 7 июля 1994 г. № I-532 члены муниципальных советов избирались на два года. В соответствии с изменениями, внесенными в Закон о выборах 23 декабря 1996 г. № VIII-57, их стали избирать уже на три года. Согласно редакции Закона от 19 сентября 2002 г. № IX-1080 советники муниципальных советов избираются на четыре года.

По Закону о выборах муниципальных советов численность советников пропорциональна численности населения муниципалитета:

- более 500 тыс. жителей — 51 советник;
- от 300 до 500 тыс. жителей — 41 советник;
- от 100 до 300 тыс. жителей — 31 советник;
- от 50 до 100 тыс. жителей — 27 советников;
- от 20 до 50 тыс. жителей — 25 советников;
- менее 20 тыс. жителей — 21 советник.

Последние по времени выборы муниципальных советов состоялись 22 декабря 2002 г. На них было выбрано 1560 членов советов самоуправлений (в том числе 321 женщина). Голоса между партиями распределились следующим образом (табл. 9):

---

[29] С 2002 г. право голосовать на выборах в муниципальные советы и быть избранными в них получили лица, не являющиеся гражданами Литовской Республики (в соответствии с изменениями к Закону о выборах от 19 сентября 2002 г. № IX-1080).

Таблица 9

Партии, имеющие наибольшее представительство в муниципальных советах Литовской Республики по итогам выборов 22 декабря 2002 г.

Партия	Число советников в муниципальных советах
Литовская социал-демократическая партия	332
Союз «Родина» (литовские консерваторы)	193
Крестьянский Союз и Новая демократическая партия	190
Литовский либеральный союз	160
Литовский центристский союз	156
Новый союз (социал-либералы)	138
Либерально-демократическая партия	129
Литовская христианско-демократическая партия	116
Прочие партии (всего 17)	146

Источник: [33, с. 51].

Согласно Закону о местном самоуправлении муниципальный совет может формировать комитеты, комиссии и другие органы. Как правило, число комиссий в советах варьирует от трех до семи.

Муниципальный совет избирает из числа советников мэра и, по рекомендации мэра, назначает его заместителя — вице-мэра (или нескольких вице-мэров). Мэр избирается тайным голосованием простым большинством голосов от общего числа советников. Ограничений на переизбрание мэра и вице-мэра на новый срок не существует. Однако их полномочия прекращаются в случаях, когда они теряют мандаты советников. Мэр и вице-мэр(ы) также могут быть отстранены от своих должностей досрочно в случаях и в соответствии с процедурами, предусмотренными Законом о местном самоуправлении. Обсуждается возможность избрания мэра прямым голосованием. Мэр является председателем соответствующего муниципального совета.

По Закону о местном самоуправлении муниципальный совет должен сформировать правление и установить его численность. Мэр и вице-мэр входят в него по должности; мэр предлагает кандидатуры членов правления из числа советников, которые затем

должны быть одобрены советом. Членами правления не могут быть председатель контрольного комитета и члены этого комитета.

Для выполнения решений совета, мэра и правления и технического обслуживания этих институтов в муниципалитете создается администрация. Она возглавляется администратором. Согласно редакциям Закона о местном самоуправлении, принятым в период 1994—1998 гг., администратор назначался и смещался со своей должности мэром. В измененной версии закона от 12 октября 2000 г. № VIII-2018 уже указано, что администратор назначается и смещается с должности в соответствии с Законом о государственной службе. И, наконец, в редакции закона от 25 сентября 2001 г. № IX-519 и в последующих редакциях было дополнительно оговорено, что администратор назначается на срок пять лет на конкурсной основе. Решение о назначении должно быть одобрено муниципальным советом.

По истечении срока полномочий администратор может принимать участие в конкурсе на новый срок. Число сроков, которые один и тот же администратор может занимать должность, не ограничено. Администратор подчиняется мэру и ответственен перед ним. Структура и нормы деятельности администрации определяются муниципальным советом.

Для контроля за использованием муниципального бюджета и выполнения функций внутреннего аудита в соответствии с процедурой, предусмотренной Законом о государственной службе, на конкурсной основе на срок 5 лет назначается муниципальный контролер. Кандидат на должность муниципального контролера должен иметь высшее образование и не менее чем трехлетний опыт работы в сфере финансов, экономики, контроля или государственного управления. Муниципальный контролер может не являться членом соответствующего муниципального совета. Решение о назначении должно быть одобрено муниципальным советом. По рекомендации контролера муниципальный совет может (а при численности населения муниципалитета свыше 30 тыс. человек — должен) создать офис муниципального контролера.

Главы исполнительной власти старостатов (старосты) назначаются мэром соответствующего муниципалитета[30]. Их функции также

[30] Обсуждается возможность избрания старост прямым голосованием.

определяются мэром, поэтому они могут отличаться в разных муниципалитетах. Как правило, старосты выдают жителям документы об их социальном статусе, организуют содержание кладбищ, сбор местных платежей, следят за выполнением решений Совета самоуправления и мэра в старостате, выдают разрешения на похороны и выполняют функции нотариуса, консультируют жителей, выдают лицензии и некоторые другие документы, следят за надлежащим состоянием дорог и контролируют состояние окружающей среды.

Общей проблемой глав исполнительной власти старостатов является то, что они часто не располагают необходимыми ресурсами и полномочиями для решения многих социальных проблем. Большинство администраций в старостатах невелики по численности (от четырех до шести служащих). Полномочия главы исполнительной власти ограничены, поэтому жители старостатов вынуждены для получения необходимых социальных услуг ездить в центры муниципалитетов.

Согласно Закону о местном самоуправлении институты местной власти не подчиняются государственным ведомствам. Но по ст. 123 Конституции Литовской Республики «надзор за соблюдением самоуправлениями Конституции и законов, за исполнением решений правительства осуществляется назначенными правительством представителями. Полномочия представителя Правительства и порядок их осуществления устанавливаются законом. В установленных законом случаях и порядке на территории самоуправления Сеймом может быть временно введено прямое правление». Впервые представители правительства были назначены в соответствии с Законом о представителе правительства от 1 июля 1993 г. № I-200. Затем в соответствии с Законом об административном контроле над местными властями от 14 мая 1998 г. № VIII-730 правительство Литвы назначило по одному своему представителю в каждый уезд. Они наблюдают за соответствием решений местных властей Конституции и законам Литвы и за исполнением местными властями правительственных решений.

Муниципалитеты имеют права юридического лица. В случае, если права муниципалитета нарушаются, он может обратиться в суд. В свою очередь, если деятельность или юридические акты муниципалитета нарушают права граждан или организаций, такие действия и акты могут стать предметом судебного разбирательства.

Ключевым каналом взаимодействия местного самоуправления и национального правительства является Литовская ассоциация местных властей, образованная в 1995 г. Это некоммерческая организация с правами юридического лица. Она создана для того, чтобы решать общие проблемы местных властей, оказывать им услуги, разрабатывать стратегию деятельности своих членов и координировать их деятельность в различных сферах. Ассоциация представляет общие интересы муниципалитетов в Сейме, в отношениях с президентом, правительством и различными государственными ведомствами, а также с зарубежными муниципалитетами и международными организациями (так она представляет местные власти Литвы в Совете Европы).

Функции муниципальных властей

Закон о местном самоуправлении в зависимости от степени свободы местных властей в принятии решений подразделяет их функции на четыре категории (подробнее см. приложение 3):

• ***независимые*** (13 функций) — функции, в выполнении которых муниципалитеты располагают полной свободой действий;

• ***переданные*** (ограниченно независимые — 27 функций) — функции, которые в своей основе делегированы государством, но в выполнении которых местные власти располагают определенными полномочиями по принятию решений (например, транспорт для сельских школьников);

• ***государственные*** (делегированные муниципалитетам — 29 функций) — эти функции полностью контролируются государством, хотя осуществляются местными властями (например, обязательное школьное образование);

• ***договорные*** — функции, не определенные Законом о местном самоуправлении и устанавливаемые на основе контрактов между государством и местными властями.

Распределение функций между государственным, региональным и местным уровнями приведено в таблице 10.

Таблица 10

Распределение функций между государственным, региональным и местным уровнями в Литве

Государственный уровень	Региональный уровень (уезды)	Местный уровень (муниципалитеты)
Безопасность, полиция Пожарная охрана Гражданская оборона Юстиция Статистика Регистрация избирателей Профессионально-техническое, техническое и высшее образование Больницы Здравоохранение Социальная защита Региональное/пространственное планирование Охрана окружающей среды Охрана прав потребителей Культурные сооружения (театры, музеи, библиотеки, парки, спортивные сооружения и т. п.) Дороги, порты, аэропорты Транспорт Газо-, тепло- и энергоснабжение Сельское и лесное хозяйство, рыболовство Стимулирование экономики Торговля и промышленность Туризм	Гражданская оборона Профессионально-техническое и техническое образование Больницы Здравоохранение Учреждения социального обеспечения Социальная защита Региональное/пространственное планирование Региональное развитие Охрана окружающей среды Парки, спорт, досуг Сельское и лесное хозяйство, рыболовство Стимулирование экономики Торговля и промышленность Туризм Координация региональных программ муниципалитетов	Безопасность, полиция Пожарная охрана Гражданская оборона Регистрация гражданского статуса Дошкольное, начальное и среднее образование Обучение взрослых Здравоохранение Детские сады и ясли Социальная помощь семьям Учреждения социального обеспечения Социальная защита Жилищное строительство Городское планирование Региональное/пространственное планирование Водоснабжение и канализация Уборка и вывоз мусора Кладбища Охрана окружающей среды Культурные сооружения (театры, музеи, библиотеки, парки, спортивные сооружения и т. п.) Дороги, транспорт, городской дорожный транспорт Отопление и водоснабжение Сельское и лесное хозяйство, рыболовство Стимулирование экономики Торговля и промышленность Туризм

Источник: [25, с. 1].

Муниципалитеты Литвы выполняют три главные функции.

Во-первых, это начальное и среднее образование, на которое в 2004 г. приходилось более 54% всех расходов муниципальных бюджетов (табл. 5).

До 2001 г. муниципалитеты несли полную ответственность за школьное образование. Они отвечали за выплату зарплаты учителям, материально-техническое обеспечение, строительство и содержание школ, автобусные перевозки учеников.

В 2001 г., однако, правительство Литвы решило поставить политику в сфере образования под контроль Министерства образования и науки, оставив за муниципалитетами только претворение в жизнь этой политики на своей территории. С 2002 г. муниципалитеты получают специализированные гранты, так называемую «ученическую корзину», для покрытия расходов на образование. Она исчисляется по специальной формуле в расчете на одного ученика и покрывает заработную плату учителей, стоимость учебников и учебных материалов, переподготовку и повышение квалификации учителей без отрыва от работы. Содержание зданий, коммунальные услуги, заработная плата технического персонала и прочие эксплуатационные расходы в «корзину» не включаются и оплачиваются муниципалитетами из других источников.

Во-вторых, муниципалитеты несут ответственность за выплату некоторых социальных пособий[31]. Это пособия семьям с детьми (самая крупная статья социальных расходов), поддержка семей с низким уровнем дохода, похоронные пособия. Муниципалитеты несут расходы на содержание детских домов и домов инвалидов. Они также компенсируют часть стоимости муниципального водо- и теплоснабжения, проезда на автобусном транспорте семьям с низкими доходами.

Третья функция заключается в обеспечении населения коммунальными и инфраструктурными услугами. Муниципалитеты несут ответственность за централизованное отопление, водоснабжение и канализацию, муниципальный общественный транспорт. Большинство этих услуг оказывается муниципальными

[31] Пенсии по возрасту и пособия по безработице выплачиваются центральным правительством.

предприятиями, хотя некоторые из них (особенно услуги общественного транспорта) оказываются частными предприятиями, действующими на контрактной основе. Муниципальные власти также отвечают за строительство[32] и содержание дорог, уличное освещение, сбор мусора, за парки и культурные сооружения.

Здравоохранение с 1997 г. финансируется из Фонда обязательного медицинского страхования. Роль муниципалитетов в этой сфере скромна и ограничивается, главным образом, организацией первой помощи.

Таблица 11

Структура расходов муниципальных бюджетов по функциям в 2004 г.

Функция	Удельный вес в общих расходах муниципалитетов (в %)
Образование	54,3
Социальная защита	15,3
Рекреация, культура и религия	5,7
Экономика	4,7
Жилищное и коммунальное хозяйство	4,5
Охрана окружающей среды	2,8
Здравоохранение	1,3
Прочие функции	11,4

Источник: [35].

Источники финансирования муниципальных властей

Согласно ст. 121 Конституции Литовской Республики самоуправления составляют и утверждают свой бюджет. Исполнение

[32] Строительство дорог в значительной степени финансируется из централизованного дорожного фонда.

муниципального бюджета контролируется муниципальным контролером и, в некоторых случаях, государственным ревизором.

Муниципальные бюджеты формируют около трети национального бюджета (бюджет центрального правительства плюс бюджеты местных самоуправлений) и около четверти консолидированного бюджета Литвы (национальный бюджет плюс фонд социального страхования и другие внебюджетные фонды).

С 2002 г. произошли серьезные изменения в системе финансирования муниципалитетов. Если в 2000 г. главным источником их доходов был индивидуальный подоходный налог (76,5% всех доходов), то сейчас эта роль перешла к государственным грантам (52,4% всех доходов против 9,6% в 2000 г.) (табл. 12).

Таблица 12

Структура доходов муниципальных бюджетов по источникам в 2000 и 2004 годах

Показатель	Удельный вес в общих расходах муниципалитетов (в %)	
	2000	2004
Налоги, всего	86,4	40,1
В том числе		
индивидуальный подоходный налог	76,5	33,1
налоги на недвижимость	7,9	5,7
налоги на товары и услуги	2,0	1,3
Неналоговые доходы	3,4	6,4
Специальные гранты из государственного бюджета	9,6	52,4
Прочие трансферты	0,5	1,1

Источник: [26, с. 5—20].

Из налоговых доходов наиболее важным является индивидуальный подоходный налог, доля которого в налоговых доходах муниципалитетов составляла в 2004 г. 82,5%. Его размеры определяются центральным правительством, и он поступает в Государственную налоговую инспекцию. Муниципалитеты не могут

изменять ставки индивидуального подоходного налога или размеры налоговых льгот (за исключением платы за лицензии[33]). С 1998 г. индивидуальный подоходный налог (после выплаты необходимых отчислений в Фонд обязательного медицинского страхования) расходуется только на нужды местного самоуправления. До этого он был источником доходов как центрального правительства, так и местного самоуправления.

Муниципалитеты получают часть доходов от трех форм централизованного налога на имущество: налога на здания и сооружения, налога на арендованную землю и налога на землю, принадлежащую физическим или юридическим лицам. Муниципалитеты не могут снижать ставки налога на землю, но могут устанавливать налоговые льготы для индивидуальных лиц, компаний или для определенных категорий людей, таких как инвалиды.

Одним из источников муниципальных доходов был также корпоративный подоходный налог (так, в 1995 г. он составлял 10,9 % всех муниципальных доходов [31, с. 196]). Однако с 1998 г. этот налог полностью используется на нужды центрального правительства.

Функции муниципалитетов, делегированные государством, финансируются через специальные гранты из государственного бюджета. В первую очередь речь идет о так называемой «ученической корзине», через которую с 2002 г., как указывалось выше, финансируется школьное образование.

Согласно Закону о местном самоуправлении муниципалитеты могут получать банковские кредиты, брать (в том числе из государственного бюджета) и давать займы. Но в 1998 г. введены лимиты на величину муниципального долга. Годовой долг не может превышать 10 % годового бюджета, а общий долг — 20 %.

Характерной особенностью финансов местного самоуправления в Литве является хроническая задолженность перед ними со стороны правительства. Например, по состоянию на конец 2001 г. национальное правительство было должно органам местного самоуправления более 600 млн литов. В связи с этим местные власти

---

[33] Некоторые категории лиц, например переводчики, платят вместо подоходного налога лицензионные платежи по единой ставке.

вынуждены брать займы у Министерства финансов и коммерческих банков. А это влечет будущие дополнительные расходы. Так, только в 2000 финансовом году муниципалитеты выплатили 25 млн литов процентов по ранее взятым займам и еще 115 млн в качестве выплат по долгам [32, с. 2].

Таким образом, литовские муниципалитеты не обладают финансовой независимостью. Почти все муниципальные доходы собираются и распределяются на национальном уровне. Местных налогов не существует и муниципалитеты не могут их вводить[34]. Это противоречит п. 3 ст. 9 Европейской хартии о местном самоуправлении, которая гласит: «По меньшей мере часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в переделах, определенных законом» [33, с. 318] (Литовская Республика ратифицировала эту Хартию в мае 1999 г.). Литовская ассоциация местных властей выступает за введение местных налогов, главным из которых, по ее мнению, должен стать налог на недвижимость (включая землю). Ввести такой налог рекомендовали и работавшие в Литве представители Международного валютного фонда (МВФ).

В Литве существует сложная система межмуниципального перераспределения доходов, в рамках которой более богатые муниципалитеты передают часть своих доходов более бедным. Для этого создан специальный Фонд выравнивания, который формируется из фиксированных отчислений от налоговых доходов, собранных в муниципалитетах с наиболее высокими доходами. Величина вклада каждого муниципалитета основывается на оценке налоговых доходов в расчете на душу населения в следующем бюджетном году. Поступления в фонд распределяются согласно двум основным критериям. Во-первых, средства фонда получают все муниципалитеты с доходами на душу населения

[34] Муниципалитеты имеют право устанавливать местные сборы (например, на торговлю и услуги в общественных местах, коммерческую рекламу на муниципальной собственности и внутри муниципальной собственности и т. д.). Но эти сборы не являются налогами и включаются в состав неналоговых доходов муниципалитетов.

ниже 65% среднего по стране. Во-вторых, оставшиеся средства распределяются в соответствии с индикаторами потребностей. Потребности измеряются на основе нескольких факторов. Каждый из них рассчитывается на основе муниципального отклонения от среднего по стране, затем показателю присваивается определенный вес. Наиболее важный по весу фактор (около 70%) — образование; он измеряется на основе комбинации из нескольких субиндикаторов (население в начальном школьном возрасте, доля детей соответствующих возрастов, посещающих учебные заведения; площади школ; плотность населения). Второй по значимости показатель (25% веса) — туризм — измеряется на базе площади сооружений по размещению туристов. Оставшиеся 5% распределяются между основными социальными индикаторами, включая уровень безработицы и численность пенсионеров.

Заключение

Основные сходства и различия между системами местного самоуправления Польши, Литвы и Калининградской области можно свести в следующую таблицу (табл. 13).

На протяжении последних пятнадцати лет и в России, и в Польше, и в Литве идет процесс перехода от формального к реальному местному самоуправлению. Муниципальная реформа во всех рассматриваемых странах включала в себя две основные фазы: политическую (создание институциональных условий демократизации муниципальной сферы) и административную (перестройка структурных и процедурных элементов муниципальной сферы). При этом основные направления перестройки муниципальной сферы были, в общем-то, схожи, поскольку основывались на зарубежном опыте демократической децентрализации и положениях Европейской хартии о местном самоуправлении, которую ратифицировали все три страны (Польша в 1993 г., Россия в 1998 и Литва в 1999 г.).

В результате реформ в изученных государствах региона Юго-Восточной Балтики сформировался или формируется достаточно широкий спектр форм организации местного самоуправления: одноуровневая модель в Литве и в Калининградской области (до реформы), двухуровневая модель в Калининградской области (с 2006 г.) и трехуровневая модель в Польше. В Литве и Польше реформа местного самоуправления сопровождалась также административно-территориальной реформой (в Польше в 1999 г., в Литве в 1995 и 2002 гг.).

Таблица 13

Основные особенности систем местного самоуправления Калининградской области РФ, Польши и Литвы

Особенность организации	Калининградская область РФ	Польша	Литва
Дата начала нынешнего этапа реформы местного самоуправления	2003	1998	1994 (изменения в 2002)
Количество уровней системы местного самоуправления	2	3	1
Способ формирования местных представительных органов власти	Прямые выборы	Прямые выборы	Прямые выборы
Срок полномочий депутатов	5 лет	4 года	4 года
Способ избрания главы муниципалитета	Прямые выборы	С 2002 г. – прямые выборы старосты, бурмистра и президента города	Избирается советом из числа советников

Окончание табл. 13

Особенность организации	Калининградская область РФ	Польша	Литва
Главные сферы деятельности муниципалитетов	Дошкольное, основное школьное и профессиональное образование, жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение	Дошкольное, основное школьное и профессиональное образование, жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение, развитие региональной инфраструктуры	Начальное и среднее школьное образование, выплата некоторых социальных пособий, обеспечение населения коммунальными и инфраструктурными услугами
Основные источники доходов муниципальных бюджетов	Налог на прибыль и налог на доходы физических лиц, у некоторых муниципальных образований – трансферты из областного бюджета	Целевые дотации и государственные субвенции (гмины); общая субвенция и целевые дотации (повяты и воеводства)	Государственные гранты
Собственные местные налоги (без учета перераспределения общих налогов через центральный бюджет в пользу местных органов)	Есть	Есть	Нет

В целом во всех трех странах модель местного самоуправления тяготеет к континентальному типу.

Полномочия и компетенции данного института в исследуемых странах достаточно схожи. Сильные стороны польской и литовской модели — способность единиц местного самоуправления к самостоятельной игре на финансовых рынках, равно как и способность к участию в международных инфраструктурных проектах. Для регионов Российской Федерации такие возможности представляются весьма ограниченными.

Важно отметить, что местное самоуправление в Литве и Польше является именно самоуправлением. В Польше вертикаль государственной административной власти распространяется только до уровня воеводства и не доходит до гмины и повята; в Литве доходит только до уровня уезда.

Проанализированные материалы позволяют сделать вывод о том, что в Польше и Литве наблюдаются тенденции к деконцентрации функций государственного управления и делегированию отдельных функций (финансируемых посредством целевых государственных дотаций) конкретным единицам местного самоуправления.

Опыт наших соседей показывает, что для реформирования местного самоуправления важны, прежде всего, последовательность в проведении мер децентрализации и деконцентрации, четкое распределение полномочий и функций между органами власти разных уровней и наделение этих уровней соответствующими ресурсами.

Библиография

1. *Барабашев Г.В.* Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания). М.: Изд-во МГУ. 1971.

2. *Бребан Г.* Французское административное право. М.: Прогресс, 1998.

3. *Ведель Ж.* Административное право Франции М.: Прогресс, 1993.

4. *Гиловска З.* Реформа самоуправления и реформа общественных финансов // Четыре реформы: от концепции до реализации. Варшава, 2000.

5. *Гильченко Л.В.* Местное самоуправление: долгое возвращение. М.: МОНФ, 1998.

6. *Гожеляк Г., Яловецки Б.* Реформа административно-территориального устройства страны // Вторая волна польских реформ. Варшава, 2000.

7. *Граверт Р.* Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ// Государство и право. 1992. №10.

8. *Долбиков Ю., Скрябина Н.* Местное самоуправление в Литовской Республике (точка зрения русского, живущего в Литве) // Библиотека публикаций Санкт-Петербургского центра «Стратегия» // http://www.baltic-region.net.ru/index.php?do=biblio&doc=273.

9. *Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю.* Местные органы власти зарубежных стран. М.: Спарк, 2001.

10. *Калининградская* область: стратегия сотрудничества / Под ред. В.Г. Егорова. М.: Олма-пресс, 2002.

11. *Кораль Й.* Внедрение реформы самоуправления: достижения и неудачи // Четыре реформы: от концепции до реализации. Варшава, 2000.

12. *Корбонски А.* Переход к демократии в Венгрии, Польше и Чехословакии: некоторые предварительные суждения // Восточная Европа: контуры посткоммунистической модели развития. М.: ИНИОН РАН, 1992.

13. *Кулеша Э.* Основы местного самоуправления в Польше. Ольштын, 2004.

14. *Митрохин С.* Реализация муниципального проекта в России: некоторые аспекты федеральной политики // Реформа местного самоуправления в региональном измерении / Под ред. С. Рыженкова, Н. Винника М.: МОНФ, 1999. С. 26—45.

15. *Об общих* началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР: Закон СССР от 9 апреля 1990 г. // Ведомости ВС СССР. М., 1988. №49. Ст. 727, 729.

16. *Об общих* принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 12 августа 1995 г. (с последующими изменениями и дополнениями) // СПС «Гарант».

17. *Об основах* местного самоуправления в Калининградской области: Закон Калининградской области от 18 января 1996 г. № 31 (с изменениями от 20 апреля, 22 декабря 1998 г., 13 февраля, 29 ноября 2001 г., 16 сентября 2002 г., 31 марта, 14 апреля 2004 г.) // СПС «Гарант».

18. *Об административно-территориальном* устройстве Калининградской области Российской Федерации: Закон Калининградской области от 27 марта 1996 г. № 44 // СПС «Гарант».

19. *Об общих* принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. (с последующими изменениями и дополнениями) // СПС «Гарант».

20. *Сепьол Я.* Реформа самоуправления в действии // Четыре реформы: от концепции до реализации. Варшава, 2000.

21. *Телятник П.А., Жуковский И.И.* Реформирование системы местного самоуправления в России и Польше // Балтийские исследования. Вып. 3. Трансформация социальных и политических институтов: Сборник научных трудов / Клуб исследователей Балтийской Европы. Калининград, 2005.

22. *Становление* местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. О.Л. Савранской. М.: МОНФ, 1999.

23. *Холлис Г., Плоккер К.* На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе. Брюссель: Tacis Services DG IA; European Commission, 1995.

24. *Хоффманн К.-В.* Введение к русскому изданию // Местное самоуправление в Германии (на примере положения общинах земли Баден-Вюртемберг). М.: ДЕ-ЮРЕ, 1996.

25. *Administrative* structures in BSR. Lithuania. P. 7 // http://backweb.signalera.se/documents/9E1E06A6-D029-4088-9F50-04C12488C3A7.pdf

26. *Chandler M.* Grant Transfers and Financial Supervision in Lithuania / EuroFaculty Vilnius Centre Ekonomikos Fakultetas. Vilniaus Universitetas. Vilnius, January 2002. P. 5, 20; Statistics Lithuania // http://db.std.lt/RDB_EN/Database/6.%20Macroeconomy/6.2.%20Valdzios%20sektoriaus%20finansai/Pajam4EN.px

27. *Druga* fala polskich reform. Instytut SprawPublicznych. Warszawa, 1999.

28. *Dudek A.* Pierwsze lata III Rzeczypospolitej. Krakow: ARCANA, 2002.

29. *Vanags E., Vilka I.* Local Government Reform in the Baltic Countries. P. 17 // http://www.uni-stuttgart.de/soz/avps/rlg/papers/Baltic%Countries-Vanags.pdf

30. *Konstytucja* Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa, 1997.

31. *Local* Governments in Central and Eastern Europe. Chapter 4: Local Government in Lithuania by Arunas Beksta and Algirdas Petkevicius. P. 196 // http://lgi.osi.hu/publications/2000/25/Chapter_4.PDF

32. *Problems* of Local Governments in Lithuania. Prepared by Asta Bielinytė, Kristina Biraitė and Donatas Murauskas. P. 2 // http://www.eurofakultetas.vu.lt/Programmes/Econwatch2002/szpaper.pdf

33. *Statistical* Yearbook of the Lithuania. Vilnius, 2003. P. 51.

34. *Społeczeństwo* i polityka. Warszawa: ASPRA-JR, 2003.

35. *Statistics* Lithuania // http://db.std.lt/RDB_EN/Database/6.%20Macroeconomy/6.2.%20Valdzios%20sektoriaus%20finansai/IslaidEN.px

Приложение 1

Административно-территориальное деление Литовской ССР в 1987 г.

Районы республиканского подчинения

Район	Районный центр
Акмянский	Акмяне
Алтиусский	Алитус
Аникщяйский	Аникщяй
Биржайский	Биржай
Варенский	Варена
Вилкавишкский	Вилкавишкис
Вильнюсский	Вильнюс
Зарасайский	Зарасай
Игналинский	Игналина
Ионавский	Ионава
Ионишкский	Ионишкис
Кайшядорский	Кайшядорис
Капсукский	Капсукас
Каунасский	Каунас
Кедайнский	Кедайняй
Кельмеский	Кельме
Клайпедский	Гаргждай
Кретингский	Кретинга
Купишкский	Купишкис
Лаздийский	Ладзияй
Мажейкский	Мажейкяй
Молетский	Молетай
Пакруойский	Пакруойис
Паневежский	Паневежис
Пасвальский	Пасвалис
Плунгеский	Плунге
Пренайский	Пренай
Радвилишкский	Радвилишкис
Расейнский	Расейняй
Рокишкский	Рокишкис
Скуодасский	Скуодас

Окончание табл.

Район	Районный центр
Таурагский	Таураге
Тельшяйский	Тельшяй
Тракайский	Тракай
Укмергский	Укмерге
Утенский	Утена
Шакяйский	Шакяй
Шальчинский	Шальчининкай
Швенченский	Швенченис
Шилальский	Шилале
Шилутский	Шилуте
Ширвинтский	Ширвинтас
Шяуляйский	Шяуляй
Юрбаркский	Юрбаркас

Города республиканского подчинения

1. Вильнюс
2. Клайпеда
3. Алитус
4. Неринга
5. Бирштонас
6. Паланга
7. Друскининкай
8. Паневежис
9. Капсукас
10. Шяуляй
11. Каунас

Источник: *СССР.* Административно-территориальное деление союзных республик на 1 января 1987 года. М.: Известия, 1987. С. 477—478, 482.

Приложение 2

Уезды и муниципалитеты Литовской Республики

Уезд	Территория, км^2	Население на 1 января 2005 г., чел.
Алитусский уезд (Alytaus apskritis)	*5425*	*182851*
Муниципалитет города Алитус	40	69859
Муниципалитет района Алитус	1404	32086
Муниципалитет Друскининкай	454	24861
Муниципалитет района Лаздияй	1309	26105
Муниципалитет района Варена	2218	29940
Каунасский (Kauno apskritis)	*8089*	*685723*
Муниципалитет Бирштонас	124	5309
Муниципалитет района Ионава	944	52388
Муниципалитет района Кайшядорис	1087	36885
Муниципалитет города Каунас	157	364059
Муниципалитет района Каунас	1496	84569
Муниципалитет округа Кедайняй	1677	64656
Муниципалитет округа Пренай	1031	34785
Муниципалитет округа Расейняй	1573	43072
Клайпедский (Klaipedos apskritis)	*5209*	*382179*
Муниципалитет города Клайпеда	98	188767
Муниципалитет района Клайпеда	1336	47800
Муниципалитет района Кретинга	989	46056
Муниципалитет Неринга	90	2834
Муниципалитет города Паланга	79	17611
Муниципалитет района Скуодас	911	24894
Муниципалитет района Шилуте	1706	54217
Мариямпольский (Marijampoles apskritis)	*4463*	*185419*
Муниципалитет Калвария	441	13607
Муниципалитет Казлу- Руда	555	14869
Муниципалитет Мариямполе	755	69936
Муниципалитет района Шакяй	1453	37714
Муниципалитет района Вилкавишкис	1259	49293
Паневежский (Marijampoles apskritis)	*7881*	*292376*
Муниципалитет района Биржай	1476	34419
Муниципалитет района Купишкис	1080	23901
Муниципалитет города Паневежис	50	116247
Муниципалитет района Паневежис	2179	43232
Муниципалитет района Пасвалис	1289	33887

Окончание табл.

Уезд	Территория, км^2	Население на 1 января 2005 г., чел.
Муниципалитет района Рокишкис	1807	40690
Шяуляйский (Shiauliu apskritis)	*8540*	*360755*
Муниципалитет района Акмяне	844	29070
Муниципалитет района Ионишкелис	1152	31210
Муниципалитет района Кельме	1703	39707
Муниципалитет района Пакруойис	1316	28677
Муниципалитет района Радвилишкис	1635	50755
Муниципалитет города Шяуляй	81	130020
Муниципалитет района Шяуляй	1807	51316
Таурагский (Taurages apskritis)	*4411*	*131481*
Муниципалитет района Юрбаркас	1507	36612
Муниципалитет Пагегяй	537	11939
Муниципалитет района Шилале	1188	31052
Муниципалитет района Таураге	1179	51878
Тяльшяйский (Telshiu apskritis)	*4350*	*177008*
Муниципалитет района Мажейкяй	1220	66370
Муниципалитет района Плунге	1105	43959
Муниципалитет Ретавас	586	10462
Муниципалитет района Тельшяй	1439	56217
Утенский (Utenos apskritis)	*7201*	*178977*
Муниципалитет района Аникщяй	1765	33644
Муниципалитет района Игналина	1447	21581
Муниципалитет района Молетай	1368	24242
Муниципалитет района Утена	1229	49011
Муниципалитет города Висагинас	58	28730
Муниципалитет района Зарасай	1334	21769
Вильнюсский (Vilniaus apskritis)	*9731*	*848555*
Муниципалитет Электренай	509	28392
Муниципалитет района Шальчининкай	1491	38428
Муниципалитет района Ширвинтос	906	19737
Муниципалитет района Швенченис	1692	31976
Муниципалитет района Тракай	1208	37003
Муниципалитет района Укмерге	1395	47223
Муниципалитет города Вильнюс	401	553061
Муниципалитет округа Вильнюс	2129	92735
Литва	*65300*	*3425324*

Источник: Statistics Lithuania http://www.std.lt/web/main.php?parent=982.

Приложение 3

Функции муниципалитетов Литовской Республики

Независимые функции муниципалитетов:

1) дошкольное образование;

2) дополнительное образование и профессиональное обучение детей и молодежи;

3) неформальное образование взрослых;

4) обеспечение питанием учреждений дошкольного и общего образования;

5) создание, содержание агентств социального обслуживания и кооперация с общественными организациями;

6) поддержка охраны здоровья местного населения из муниципального бюджета;

7) организация занятости населения, приобретения квалификации и переподготовки, общественных и сезонных работ;

8) участие в обеспечении общественного порядка и мира (создание и реализация местных программ предотвращения преступности и контроля над нею, запрос услуг полицейских агентств, действующих на территории муниципалитета, а также вовлечение общественных организаций и граждан в указанную деятельность);

9) развитие физкультуры и спорта;

10) организация туризма и отдыха;

11) создание территорий, охраняемых муниципалитетом, объявление природных объектов и объектов культурного наследия местного значения объектами, охраняемыми муниципалитетом;

12) создание условий для развития бизнеса и стимулирование этой деятельности;

13) прочие функции, которые не поручены государственным институтам.

Переданные (ограниченно независимые) функции муниципалитетов:

1) организация общего образования детей, молодежи и взрослых;

2) организация перевозок в школы и к местам жительства учеников сельских общеобразовательных школ, которые живут далеко от них;

3) защита прав детей и молодежи, гарантирование получения детьми в возрасте до 16 лет, живущими на территории муниципалитета, образования в общеобразовательных школах или в других школах образовательной системы;

4) предоставление социальных услуг и прочей социальной поддержки;

5) создание условий для социальной интеграции в местное сообщество лиц с физическими и умственными расстройствами (инвалидов, лиц с общей нетрудоспособностью);

6) подготовка и осуществление муниципальных программ здоровья;

7) личная и общественная первая помощь;

8) контроль над запретом или ограничением внешней рекламы алкоголя и табачных изделий;

9) территориальное планирование, исполнение решений генерального плана и детализированных планов на территории муниципалитета;

10) поощрение общей культуры и этнокультуры населения (создание музеев, театров и других культурных учреждений и надзор за их деятельностью), создание муниципальных публичных библиотек и надзор за их деятельностью;

11) установление в порядке, предусмотренном законом, требований городской планировки к архитектурно-строительным работам и планам застройки;

12) сохранение и защита ландшафтов, неперемещаемых культурных ценностей и охраняемых территорий, созданных муниципалитетом;

13) надзор над строительными работами, установление строительных норм и правил и выдача разрешений на строительство в порядке, предусмотренном законом;

14) планирование инфраструктуры, социального и экономического развития, подготовка программ, связанных с развитием туризма, жилищного строительства, малого и среднего бизнеса;

15) управление, использование и распоряжение землей и другой собственностью, принадлежащей муниципалитету на правах собственника;

16) организация отопления и водоснабжения, а также сбора и очистки сточных вод;

17) управление распределением государственной помощи для приобретения жилья, предоставление социального жилья;

18) улучшение и охрана качества окружающей среды;

19) утверждение санитарных и гигиенических правил и организация контроля за их соблюдением, обеспечение чистоты в общественных местах;

20) разработка муниципальной системы сбора и утилизации отходов, организация сбора и переработки вторсырья, а также создание и эксплуатация свалок;

21) содержание, ремонт, нанесение покрытия на дороги и улицы местного значения, а также обеспечение условий для безопасного движения;

22) организация перевозок пассажиров на местных маршрутах;

23) предоставление адресов (названий улиц, зданий, строений и других объектов, находящихся на территории муниципалитета и принадлежащих ему на правах собственности, номеров зданий и жилых домов, а также квартир) и изменение всего этого;

24) обеспечение оказания похоронных услуг и содержание кладбищ;

25) участие в формировании и реализации программ регионального развития;

26) установление процедуры предоставления торговых и других услуг на рынках и в других общественных местах;

27) выдача разрешений (лицензий) в случаях и способом, предусмотренным законом.

Государственные (делегированные муниципалитетам) функции:

1) регистрация актов гражданского состояния;

2) управление регистрами, предусмотренными законом, и предоставление данных в государственные регистры;

3) организация гражданской обороны;

4) организация противопожарных служб муниципалитета;

5) участие в управлении национальными парками;

6) расчет и выплата компенсаций (расходов на отопление, холодную и горячую воду, поддерживаемых правительством пассажирских перевозок и других);

7) организация бесплатного питания для детей из семей с низкими доходами во всех типах общеобразовательных школ;

8) расчет и выплата пособий по социальному страхованию;

9) управление, использование и сохранение государственных земель и другой государственной собственности, переданной муниципалитету;

10) рассмотрение запросов граждан по поводу восстановления прав собственности на жилые дома, их части, квартиры, здания, используемые для экономических и коммерческих целей, а также принятие решений о восстановлении прав собственности;

11) исполнение государственных гарантий по отношению к нанимателям жилья, которые выселены из жилых домов или их частей и квартир, возвращенных собственникам;

12) подготовка документов для предоставления гражданства;

13) контроль за использованием и правильным употреблением государственного языка;

14) управление архивными документами, переданными муниципалитетом в соответствии с юридическими актами;

15) участие в отборе призывников на военную службу;

16) предоставление статистических данных;

17) участие в подготовке и реализации политики на рынке труда и программ занятости;

18) участие в организации выборов президента Литовской Республики, выборов в Сейм и муниципальные советы;

19) участие в подготовке плебисцитов и референдумов;

20) участие в переписях населения и жилья, а также в других переписях;

21) внесение данных о постоянном месте жительства гражданина в паспорт гражданина Литовской Республики и в документы, связанные с учетом постоянного места жительства;

22) распределение квот на государственные закупки сельскохозяйственной продукции;

23) регистрация фермерских хозяйств;

24) декларирование урожая;

25) установление ущерба, нанесенного сельскому хозяйству копытными животными;

26) эксплуатация мелиоративного и гидротехнического оборудования, организация известкования почв;

27) регистрации и техническое обслуживание тракторов, самоходных и сельскохозяйственных машин и прицепов;

28) координация сельскохозяйственных вопросов, организация и осуществление развития сельской местности, поддержка сельского хозяйства и развития сельской местности в порядке, установленном Правительством или уполномоченными им институтами;

29) надзор за проведением в жизнь Закона о сельскохозяйственных компаниях и другие функции, делегированные законом.

Контрактные функции муниципалитетов:

Муниципалитеты могут исполнять другие государственные функции (государственное управление и предоставление общественных услуг), которые не предусмотрены Законом о местном самоуправлении, по контракту, заключаемому с государственными учреждениями или агентствами. Муниципалитеты могут заключать такие контракты только в случае согласия муниципального совета. Контракты должны быть заключены и выполнены в соответствии с положениями Гражданского кодекса и других законов. Как правило, контрактные функции должны быть краткосрочными или сезонными.

Для решения общих задач муниципалитеты могут заключать контракты о совместной деятельности или публичные контракты на закупки с государственными учреждениями и (или) другими муниципалитетами.

Источник: *Law* on the Amendment of the Law on Local Self-Government, 7 July 1994, № I-533 (new editions by 12 October 2000 № VIII-2018) (As amended by 28 March 2002 № IX-823) http://www3.lrs.lt/cgi-bin/getfmt?c1=e&c2=164203

Об авторах

Жуковский Игорь Игоревич — администратор БалтМИОНа.
E-mail: joukovski_igor@mail.ru

Зверев Юрий Михайлович — канд. геогр. наук, начальник Управления научно-исследовательских работ Российского государственного университета им. И. Канта, заместитель руководителя научного направления БалтМИОНа.
E-mail: zverev@albertina.ru

Корнеевец Валентин Сергеевич — канд. экон. наук, проректор по экономическим вопросам Российского государственного университета им. И. Канта, административный директор БалтМИОНа, руководитель проекта «*Российская Балтика: приграничное сотрудничество и миграции населения*».
E-mail: korn@albertina.ru

Телятник Павел Александрович — сотрудник отдела стратегического планирования УНИРа Российского государственного университета им. И. Канта им. И. Канта.
E-mail: Pav-telyatnik@mail.ru

Федоров Геннадий Михайлович — д-р геогр. наук, профессор, проректор по научной работе Российского государственного университета им. И. Канта, руководитель научного направления БалтМИОНа «Россия и Европа: прошлое, настоящее, будущее».
E-mail: fedorov@albertina.ru

Программа «Межрегиональные исследования в общественных науках» была инициирована Министерством образования Российской Федерации, «ИНО-Центром (Информация. Наука. Образование)» и Институтом имени Кеннана Центра Вудро Вильсона при поддержке Корпорации Карнеги в Нью-Йорке (США), Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. МакАртуров (США) в 2000 г.

Целью Программы является расширение сферы научных исследований в области общественных и гуманитарных наук, повышение качества фундаментальных и прикладных исследований, развитие уже существующих научных школ и содействие становлению новых научных коллективов в области общественных и гуманитарных наук, обеспечение более тесного взаимодействия российских ученых с их коллегами за рубежом и в странах СНГ.

Центральным элементом Программы являются девять Межрегиональных институтов общественных наук (МИОНов), действующих на базе Воронежского, Дальневосточного, Иркутского, Калининградского, Новгородского, Ростовского, Саратовского, Томского и Уральского государственных университетов. «ИНО-Центр (Информация. Наука. Образование)» осуществляет координацию и комплексную поддержку деятельности Межрегиональных институтов общественных наук.

Кроме того, Программа ежегодно проводит общероссийские конкурсы на соискание индивидуальных и коллективных грантов в области общественных и гуманитарных наук. Гранты предоставляются российским ученым на научные исследования и поддержку академической мобильности.

Наряду с индивидуальными грантами большое значение придается созданию в рамках Программы дополнительных возможностей для профессионального развития грантополучателей: проводятся российские и международные конференции, семинары, круглые столы; организуются международные научно-исследовательские проекты и стажировки; большое внимание уделяется изданию и распространению результатов научно-исследовательских работ грантополучателей; создаются условия для участия грантополучателей в проектах других доноров и партнерских организаций.

Адрес: 107078, Москва, Почтамт, а/я 231.
Электронная почта: info@ino-center.ru
Адрес в Интернете: www.ino-center.ru, www.iriss.ru

Министерство образования и науки Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику в сфере образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов, интеллектуальной собственности, а также в сфере молодежной политики, воспитания, опеки, попечительства, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений.

Министерство образования и науки Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам, Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, Федерального агентства по науке и инновациям и Федерального агентства по образованию.

Министерство образования и науки Российской Федерации осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

АНО «ИНО-Центр (Информация. Наука. Образование)» – российская благотворительная организация, созданная с целью содействия развитию общественных и гуманитарных наук в России; развития творческой активности и научного потенциала российского общества.

Основными видами деятельности являются: поддержка и организация научных исследований в области политологии, социологии, отечественной истории, экономики, права; разработка и организация научно-образовательных программ, нацеленных на возрождение лучших традиций российской науки и образования, основанных на прогрессивных общечеловеческих ценностях; содействие внедрению современных технологий в исследовательскую работу и высшее образование в сфере гуманитарных и общественных наук; содействие институциональному развитию научных и образовательных институтов в России; поддержка развития межрегионального и международного научного сотрудничества.

Институт имени Кеннана был основан по инициативе Джорджа Ф. Кеннана, Джеймса Биллингтона и Фредерика Старра как подразделение Международного научного центра имени Вудро Вильсона, являющегося официальным памятником 28-му президенту США. Кеннан, Биллингтон и Старр относятся к числу ведущих американских исследователей российской жизни и научной мысли. Созданному институту они решили присвоить имя Джорджа Кеннана Старшего, известного американского журналиста и пу-

тешественника XIX века, который своими исследованиями и книгами о России сыграл важную роль в улучшении понимания американцами этой страны. Следуя традициям, институт способствует углублению и обогащению американского представления о России и других странах бывшего СССР. Как и другие программы Центра Вудро Вильсона, институт ценит свою независимость от политики и стремится распространять знания, не отдавая предпочтения какой-либо политической позиции и взглядам.

Корпорация Карнеги в Нью-Йорке (США) основана Эндрю Карнеги в 1911 г. в целях поддержки «развития и распространения знаний и понимания». Деятельность Корпорации Карнеги как благотворительного фонда строится в соответствии со взглядами Эндрю Карнеги на филантропию, которая, по его словам, должна «творить реальное и прочное добро в этом мире».

Приоритетными направлениями деятельности Корпорации Карнеги являются образование, обеспечение международной безопасности и разоружения, международное развитие, укрепление демократии.

Программы и направления, составляющие ныне содержание работы Корпорации, формировались постепенно, адаптируясь к меняющимся обстоятельствам. Принятые на сегодня программы согласуются как с исторической миссией, так и с наследием Корпорации Карнеги, обеспечивая преемственность в ее работе.

В XXI столетии Корпорация Карнеги ставит перед собой сложную задачу продолжения содействия развитию мирового сообщества.

Фонд Джона Д.* и *Кэтрин Т. МакАртуров (США) – частная благотворительная организация, основанная в 1978 г. Штаб-квартира Фонда находится в г. Чикаго (США). С осени 1992 г. Фонд имеет представительство в Москве и осуществляет программу финансовой поддержки проектов в России и других независимых государствах, возникших на территории бывшего СССР.

Фонд оказывает содействие группам и частным лицам, стремящимся добиться устойчивых улучшений в условиях жизни людей. Фонд стремится способствовать развитию здоровых личностей и эффективных сообществ; поддержанию мира между государствами и народами и внутри них самих; осуществлению ответственного выбора в области репродукции человека, а также сохранению глобальной экосистемы, способной к поддержанию здоровых человеческих обществ. Фонд реализует эти задачи путем поддержки исследований, разработок в сфере формирования политики, деятельности по распространению их результатов, просвещения и профессиональной подготовки, практической деятельности.

Научное издание

Регион сотрудничества
Вып. 4 (47)

Игорь Игоревич Жуковский
Юрий Михайлович Зверев
Валентин Сергеевич Корнеевец
Павел Александрович Телятник
Геннадий Михайлович Федоров

Становление института местного самоуправления в Литве, Польше и Калининградской области Российской Федерации

Редактор Л.Г. Ванцева. Корректор Е.В. Владимирова
Оригинал-макет подготовлен И.А. Хрусталевым

Подписано в печать 30.12.2005 г.
Бумага для множительных аппаратов. Формат 60×90 $^{1}/_{16}$.
Гарнитура «Таймс». Ризограф. Усл. печ. л. 6,6. Уч.-изд. л. 5,1.
Тираж 500 экз. Заказ .

Издательство Российского государственного университета им. И. Канта
236041, г. Калининград, ул. А. Невского, 14