

**СТАНОВЛЕНИЕ НОВОЙ СИСТЕМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ:
ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ**
Аннотированное изложение доклада в Институте
подготовки управленческого персонала предприятия
(STOA' Istituto di Studi per la Direzione
a Gestione di Impresa S.c.p.A.)
(Геркуланум, Италия, 13—15 мая 1998 г.)

За истекшее пятилетие в стране произошел раскол некогда единой системы государственного управления, выразившийся в появлении трех звеньев государственного строительства — двух-уровневой системы государственной власти и местного самоуправления. В то же время новая система управления еще находится в состоянии трансформационной динамики, которой свойственна разбалансированность властных отношений. Данную динамику можно охарактеризовать следующим образом.

1. В соответствии с Конституцией Российской Федерации субъекты Российской Федерации самостоятельно устанавливают систему органов государственной власти, которые входят в систему органов государственной власти Российской Федерации, но не на основе децентрации, когда федеральный центр наделяет властными полномочиями свои структурные подразделения на местах, а на основе децентрализации, когда властные полномочия передаются от Федерации ее государственным образованиям (в данном случае — субъектам Федерации, регионам), наделенным собственными предметами ведения и полномочиями. С октября 1993 г. после роспуска Советов в стране была предпринята радикальная реформа политической системы, в ходе которой Конституцией Российской Федерации, Федеративным договором и рядом договоров с отдельными субъектами Российской Федерации было осуществлено разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государ-

ственной власти субъектов Российской Федерации. Во всех субъектах Федерации (за исключением Карачаево-Черкесской Республики) состоялись выборы их высших должностных лиц (президентов, губернаторов и др.). Это позволило изменить отношения между федеральными и региональными органами власти: из чисто административных отношений они постепенно трансформируются в политико-правовое взаимодействие.

Однако до настоящего времени существует ряд факторов, порождающих в процессе данного взаимодействия коллизии, ведущие к дисбалансу единой системы государственного управления в стране. К ним относятся:

1) *Асимметрия во властных отношениях федерального центра с субъектами Российской Федерации.* Российской Конституцией закреплен разный правовой статус республик и иных субъектов Российской Федерации (краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов). Республики провозглашены государствами, принимающими свои конституции, тогда как другие субъекты Федерации получили статус государственных образований, наделенных правом принятия уставов. Хотя Конституция провозглашает равноправие всех субъектов Федерации, она предусматривает (п.3 ст.11) возможность наделения органов государственной власти субъектов Федерации разными правами на основе договоров. Неравенство прав субъектов Федерации является также результатом избирательного законодательного регулирования¹.

2) *Особые права ряда республик* (Татарстан, Башкортостан), позволяющие их лидерам заявлять о полном государственном суверенитете. Реализация этих прав на практике ведет к расколу единого правового пространства, единой системы исполнительной власти в стране и единой судебной системы Российской Федерации².

3) *Незавершенность процесса разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.* К середине 1998 г. договоры о компетенции подписали 32 субъекта Российской Федерации из 89. В субъектах Федерации, не подписавших подобные договоры, сохраняется неопределенность в решении проблем управления государственной собственностью, приро-

допользования и охраны окружающей среды, развития экономики и социальной сферы, осуществления внешнеэкономической и инвестиционной деятельности и др.

4) *Наличие в субъектах Российской Федерации разных политических систем.* В областях, входящих в так называемый “Красный пояс”, доминируют элементы советской системы; в ряде республик (Татарстан, Башкортостан, Калмыкия) установились политические режимы с явно выраженными признаками авторитаризма. Данное обстоятельство придает окраску оппозиционности политическому взаимодействию федеральных органов государственной власти с органами государственной власти ряда регионов, а в правовом отношении порождает “войну законов”.

5) *Отсутствие механизма исполнения законов.* В ситуации, когда органы государственной власти субъектов Российской Федерации административно не соподчинены с федеральными органами государственной власти, законодательство РФ не конкретизирует меры ответственности высших должностных лиц как субъектов Федерации, так и федерального уровня за неисполнение законов. В результате, с одной стороны, ряд важнейших федеральных законов и постановлений правительства РФ, особенно в социальной сфере, не исполняется в субъектах Федерации. С другой стороны, федеральный центр также не исполняет нормы некоторых федеральных законов и, соответственно, вынуждает региональные власти выходить за рамки своей компетенции, брать на себя исполнение обязательств центра на местах, что может повлечь опасные последствия³.

6) *Неподконтрольность федеральному центру части территории Российской Федерации.* Чеченская Республика, заявившая о своем выходе из состава РФ, формирует собственное правовое пространство, создает свою систему государственного управления и местного самоуправления, свои суды и прокуратуру. Она располагает собственными вооруженными силами, с помощью которых полностью контролирует свою территорию.

7) *Нарушение единства правового пространства.* В ходе реформ наряду с федеральным законодательством сформировалось новое для России законодательство субъектов Российской Федерации (региональное законодательство). Однако в настоящее время

оно далеко не совершенно. В большинстве регионов России нет квалифицированных специалистов в сфере регионального права; в стране не выработаны единые методики экспертизы законопроектов; отсутствует государственная концепция федеративного строительства, а ряд конституционных и иных законодательных норм содержит в себе внутренние противоречия. Поэтому почти половина принимаемых в субъектах Федерации законов противоречит федеральному законодательству. Обычное явление, вызывающее расхождения между законодательствами двух уровней, — принятие субъектами Российской Федерации конституций и уставов, противоречащих Конституции России, но предусматривающих, что они имеют высшую юридическую силу в системе законодательства субъектов Федерации. Тем самым создается основа для принятия органами государственной власти субъектов Федерации нормативных правовых актов, не соответствующих федеральному законодательству, что создает трудности в правоприменительной практике, а нередко ведет к нарушению прав человека и законных интересов хозяйствующих субъектов⁴.

2. На уровне самих регионов завершается трансформация политических режимов с точки зрения разделения властей и формы правления. При этом организация органов государственной власти, способы их формирования, объем полномочий, методы их взаимодействия с другими органами государственной власти и органами местного самоуправления отличаются большим разнообразием: только по объему полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации исследователи выделяют как минимум три типа организации представительных ассамблей и до семи типов систем исполнительной власти⁵. Новым для регионов России стало введение в некоторых субъектах Федерации института уполномоченного по правам человека (омбудсмана) и конституционных (уставных) судов.

После длительного периода противоборства законодательной и исполнительной ветвей власти в большинстве субъектов Федерации происходит переход к сбалансированной системе разделения властей, для которой характерно наличие автономных законодательных ассамблей (представительных органов, контролирующих

законодательный процесс, дающих согласие на включение в состав регионального правительства ряда его членов) и выборных глав субъектов Федерации, обладающих широкими нормотворческими полномочиями, определяющих состав правительства. Иначе говоря, практика государственного строительства привела к признанию в качестве наиболее подходящей для регионов президентско-парламентской формы правления. Парламентская модель сегодня сохраняется только в нескольких регионах (Дагестан, Якутия, Удмуртия и др.), причем в Удмуртии — в крайней ее форме⁶. Президентская модель укоренилась во многих субъектах Российской Федерации (Новгородская, Саратовская области, г. Москва и др.) и тоже имеет свои крайние формы выражения⁷, однако законодательная ветвь власти не повсеместно находится в прямой зависимости от исполнительной.

Можно сказать, что региональная власть сегодня стала одним из важнейших акторов политической и экономической жизни регионов. Структурирование региональных центров власти означает появление действенных инструментов, обладание которыми обеспечивает доступ к управлению государственной собственностью, распоряжению финансовыми ресурсами регионов. Этим объясняется ожесточенный характер региональных выборов, в ходе которых нередко нарушаются гражданские и политические права избирателей, применяются методы физического устранения конкурентов. Избирательные кампании 1997—1998 гг. выявили ряд новых для регионов России тенденций, характеризующих состояние властных отношений. Во-первых, при сохранении в представительных органах власти большой доли директорского корпуса финансовые и промышленные круги постепенно отходят от прямого лоббирования своих интересов, в связи с чем возрастает роль политической и экономической клиентеллы. Во-вторых, региональные органы государственной власти стали объектом внимания криминальных кругов — в выборных кампаниях все чаще участвуют лица с уголовным прошлым (Кемерово, Самара) или сомнительным настоящим (Екатеринбург), а региональная пресса регулярно поднимает вопрос о сращивании власти и теневого бизнеса. В-третьих, появились в целом положительные результаты введенной в некоторых

регионах (республики Марий Эл, Тыва, Саратовская и Свердловская области) смешанной системы выборов в представительные органы власти. Они выражаются в становлении многопартийности на уровне регионов, в растущем расхождении законодательных органов по партийным группам и фракциям, хотя региональные ассамблеи в большинстве своем остаются «беспартийными».

Оценивая более чем четырехлетний опыт работы законодательных и исполнительных органов власти, можно отметить еще одну немаловажную деталь — выявилась необходимость повышения профессионализма как депутатов, так и государственных служащих. До настоящего времени в большинстве субъектов Федерации только часть депутатов законодательных ассамблей работает на постоянной профессиональной основе. Думается, что подобная организация деятельности законодательных органов является отголоском прошлого, когда считалось, что депутатскими обязанностями можно заниматься дополнительно к основной работе. Однако опыт советского прошлого свидетельствует: если ассамблея полностью состоит из депутатов-совместителей, она становится «ручной», легко управляемой исполнительными органами государственной власти. Сегодня последние искусно используют такую возможность⁸. Недостаточный профессионализм характерен и для деятельности органов исполнительной власти. Принятая в России и ее регионах концепция государственной службы резко (и не в лучшую сторону) отличается от подходов, принятых в странах Европейского Союза. Методы подбора и расстановки кадров, способы продвижения их по служебной лестнице, близкие, мягко говоря, процедурам, регулируемым в европейских странах частным правом, не соответствуют европейскому понятию государственной службы: они зависят от личного решения руководителя. Частое изменение структуры исполнительной власти, иногда в угоду политической конъюнктуры (в Свердловской области за четыре года изменения вносились десять раз, включая четыре крупных), борьба внутрипартийных течений привели к чрезмерному увеличению количества разнообразных административных структур и руководящих должностей, к бюрократизации всех звеньев исполнительной власти, при которой отдельный чиновник самостоятельно не принимает

ответственных решений, а его компетенция может быть изменена по решению вышестоящего начальства. Это вызывает рост негативных представлений о чиновниках у населения.

Данными выводами можно объяснить и в целом неудачный до настоящего времени опыт введения в регионах России института омбудсмана (Башкортостан, Свердловская область).

Учитывая бедственное состояние экономики современных российских регионов, можно сказать, что региональные власти пока выступают достаточно слабой стороной в своих взаимоотношениях с федеральным центром и естественными монополистами на российском рынке (ОАО «Газпром», РАО «ЕЭС России»). Поэтому примечательным явлением последних лет стало их стремление к консолидации в рамках существующих в стране восьми региональных ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Федерации и поиску более действенных форм сотрудничества. Одна из таких форм — создание крупных экономических союзов, предполагающих единое управление всем хозяйственным комплексом, согласованное формирование и использование казны; проведение единой тарифной политики; создание условий для организации промышленных групп, формирующих общий рынок; совместное развитие и координацию законодательства⁹. Развитие таких форм интеграции в перспективе может привести к изменению федеративного устройства России в целом.

3. За годы реформ в России появилось третье звено государственного строительства — местное самоуправление. Возникновение этого института имело ряд политических и экономических последствий. Во-первых, местное самоуправление пробило еще одну брешь в единой управленческой вертикали — выборные главы местных сообществ стали столь же автономны по отношению к высшим должностным лицам и органам государственной власти субъектов Федерации, как последние по отношению к федеральным органам власти. В результате единая вертикаль исполнительной власти, построенная по административному принципу, разрушилась и на местном уровне: муниципальные образования в административном плане стали почти неуправляемыми для региональных органов государственной власти, что усугубляется отсутствием механизма

привлечения к ответственности глав муниципалитетов за неисполнение принимаемых в регионах законов. Только в силу финансовой несостоятельности большинства местных сообществ у региональных властей сохраняются рычаги влияния на них. Во-вторых, несмотря на принятие федерального законодательства об основах местного самоуправления в Российской Федерации, в регионах не завершился процесс разграничения полномочий и предметов ведения между органами местного самоуправления и органами государственной власти. Данный процесс развивается по нескольким сценариям, имеющим одну и ту же цель — сохранить за органами государственной власти максимум принадлежавших им ранее полномочий. Со стороны региональных властей предпринимаются попытки сузить сферу местного самоуправления до уровня отдельных поселков или мелких городов (Удмуртия, Новосибирская область)¹⁰; органам местного самоуправления одновременно придается статус органов государственного управления (Якутия); местное самоуправление не вводится вообще (Республика Адыгея); сокращается круг делегируемых органам местного самоуправления государственных полномочий (Свердловская область)¹¹. Нерешенность вопроса служит источником постоянных конфликтов региональных и муниципальных властей. Типичным явлением стало противостояние глав субъектов Российской Федерации и мэров крупных городов, главным образом — республиканских столиц или административных центров других субъектов Федерации. Подобное противостояние, в эпицентре которого находятся разногласия по вопросам межбюджетных отношений или проблемы разграничения собственности, на протяжении нескольких лет продолжается в Свердловской, Пермской, Омской областях, в республиках Удмуртии и Карелии, в Приморском крае. Оно стало заметным фактором политического противоборства в отношениях между федеральным центром и некоторыми регионами. В то же время имеет место и другой параллельный процесс: региональные власти в противовес политическим требованиям мэров крупных городов настаивают на предоставлении большей самостоятельности органам территориального общественного самоуправления. Таким образом, реформа местного самоуправления выходит из конструктивного русла, а ее

основные идеи становятся идеологическим орудием политических квазиблоков (федеральный центр — муниципалитеты; региональный центр — органы территориального общественного самоуправления), направленным на усиление противостояния федеральных и региональных властей, регионов и крупных муниципалитетов. В-третьих, на уровне местного самоуправления отсутствует сбалансированность представительной и исполнительной властей. Доминирующей формой организации местного самоуправления стала одна: “слабая Дума — сильный мэр”, в силу чего на сегодняшний день нельзя признать эффективной работу представительных органов местного самоуправления. В небольших местных сообществах их деятельность отличается крайним непрофессионализмом, в результате главы муниципальных образований нередко действуют бесконтрольно, что служит поводом для финансовых и иных нарушений с их стороны. Исполнительным органам местного самоуправления, особенно в крупных муниципальных образованиях, имеющих районное деление, свойственны те же отношения строгой субординации, что и органам государственной власти. Сегодня еще нельзя сказать, что органы местного самоуправления стали максимально приближенными к населению: отношения местных администраций и граждан остаются “иерархичными”. В-четвертых, для организации муниципальной службы характерны те же проблемы, что и для службы государственной. Муниципальные чиновники тоже не обладают достаточной автономией и не выказывают желания проявлять большую инициативу. Персонал на местах исполняет свои функции в течение многих лет, несмотря на произошедшие в стране перемены. Отсюда вытекает местечковость, заметная даже для неискушенного взгляда европейских экспертов, отметивших наличие на местах “командного духа”, в некотором роде “круговой поруки” среди муниципальных служащих, укрепляющей однородность местных администраций¹².

Разбалансированность системы государственного управления — одна из острейших проблем современного российского общества, вызывающая дискуссии, главным предметом которых является вопрос о единстве правового пространства в России, единстве ис-

полнительной и судебной власти в стране. В ходе дискуссий обсуждаются разные варианты решения проблемы, предполагающие жесткие меры контроля за соответствием регионального законодательства федеральному, контроля за деятельностью региональных органов власти со стороны представителей президента и органов прокуратуры, возврат к институту назначаемых глав администраций регионов и глав муниципальных образований и др. Думается, что данная проблема — результат затяжного системного кризиса власти, в ходе которого произошел распад старой партийной номенклатуры и сформировались элиты федерального, регионального и местного уровня — элиты, имеющие свои ярко выраженные корпоративные интересы. Способность данных элит вести диалог будет зависеть от того, как скоро в стране произойдет передел собственности, властных полномочий и появятся жизненные средства, на основе которых сформируется общий интерес. Поэтому ужесточение мер административного контроля и прокурорского реагирования вряд ли принесет желаемые результаты. Переходный период в России ведет к изменению роли региональных и местных институтов власти и управления. На смену иерархическим должны прийти партнерские отношения между ними. В этом случае можно ожидать, что бюрократическая практика управления сменится практикой менеджерской.

Автор выражает искреннюю благодарность за приглашение и предоставленную возможность выступления в Институте подготовки управленческого персонала предприятия (STOA) его директору госпоже Рите ди Лео, а также эксперту ЕС господину Николо Скарамуццо за организацию поездки и теплый прием в Италии.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Показательными здесь являются межбюджетные отношения. Причиной неравноправия их участников, по оценкам специалистов, являются: бюджетные соглашения центра с субъектами Федерации; федеральные законы об отдельных видах налогов; федеральные законы об отдельных субъектах Федерации; региональные налоговые “эксперименты” (См.: *Лавров А.* Асимметрия бюджетного устройства России: проблемы и решения // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1997. № 1. С.40—41.

² В 1994 г. был заключен договор о разграничении полномочий и предметов ведения с Татарстаном, узаконивший, по оценкам ряда аналитиков, конфедеративный характер отношений с данной республикой. За этим событием последовало подписание подобного же договора с закрытым приложением с Башкортостаном. По утверждению президента Республики М.Г.Рахимова Башкортостан “фактически является самостоятельным государством в составе Российской Федерации” (См.: Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1997. № 3—4. С.9). В соответствии с законодательством указанных республик действие общенациональных законов и даже Конституции РФ допускается в установленных им пределах. На этом основании республики по своему усмотрению исполняют законы РФ, в частности, в сфере приватизации, а до середины 90-х годов самостоятельно устанавливали нормы отчислений в федеральную казну. В договоре с Башкортостаном предусмотрено, что вопросы судостроительства находятся в ведении Республики. В развитие данного положения в 1997 г. в Республике был принят в первом чтении закон “О судостроительстве в Республике Башкортостан”. Президент Республики ставит перед федеральной властью и вопрос о разграничении полномочий в правоохранительной сфере. (См.: *Сафаргалеев Д., Фуфаев С.* Лики башкирской государственности // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1997. № 2. С.80). Чеченская Республика, Тыва, Татарстан закрепили в конституциях свое право устанавливать собственную судебную систему. В ряде конституций республик закреплено право на назначение судей (Саха—Якутия, Татарстан).

³ С одной стороны, повсеместно в регионах России не исполняется федеральное законодательство о труде: на 3—4 месяца и более задерживается выплата пенсий и зарплат, социальных пособий. Имеются случаи невыплаты заработной платы в денежной форме в течение 4 лет (На Михайловском алюминиевом заводе в Свердловской области, как и на ряде других предприятий, заработная плата выплачивается денежными суррога-

тами, что противоречит финансовому законодательству России). С другой стороны, федеральный центр не выполняет свои обязательства по финансированию судов, прокуратур, воинских частей на территории субъектов Федерации, в результате чего проблемы их содержания вынуждены решать региональные власти, что способствует нарушению единства судебной системы, прокуратуры и др.

⁴ Так, Конституция Республики Тыва предусматривает, что в ведении Верховного Хурала (парламента) находятся вопросы войны и мира, рекомендации по которым дает совет безопасности Республики. В соответствии с Конституцией в Республике может создаваться свой мобилизационный резерв. Другой пример: в соответствии с указом президента Башкортостана “О предупреждении и пресечении преступных проявлений” органы внутренних дел получили право задерживать граждан по подозрению в преступлении на срок до 30 суток без санкции прокурора с возможностью продления срока задержания еще на 30 суток. За время действия указа с 1993 по 1997 г. в установленном порядке задержанию подверглось более 11 тыс. человек (См.: *Сафаргалеев Д., Фуфаев С.* Лики башкирской государственности // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1997. № 2. С.83). Пока данный материал готовился к печати в Свердловской области был издан указ Губернатора “Об усилении контроля за деятельностью акционерных обществ, расположенных на территории Свердловской области”, противоречащий федеральному закону “Об акционерных обществах”. Им установлена обязанность согласования с Правительством области и главой соответствующего муниципального образования подачи в наблюдательные советы (советы директоров) акционерных обществ, расположенных на территории Свердловской области, требований о созыве общих собраний акционеров либо заседаний советов директоров с повесткой дня, в которую входит вопрос о прекращении полномочий единоличного исполнительного органа общества, для акционерных обществ, имеющих важное значение для социально-экономического положения области и находящихся в тяжелом финансово-экономическом положении, а также в случае, если акционерное общество является градообразующим предприятием.

⁵ См.: *Гельман В.Я.* Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // Политические исследования. 1998. № 1. С.98; Исполнительная власть в Российской Федерации. М., 1997.

⁶ Конституцией Удмуртии предусмотрено, что высшим представительным (законодательным) органом Республики является Государственный Совет, возглавляемый его председателем, который является высшим должност-

ным лицом Республики. Государственный Совет формирует республиканское правительство. Фактически в Республике отсутствует разделение законодательной и исполнительной властей.

⁷ В Республике Калмыкия одна треть депутатов действующей законодательной ассамблеи избиралась по безальтернативному списку, выдвинутому президентом.

⁸ Так, в Татарстане в республиканской ассамблее сформирована большая группа послушных и легко управляемых депутатов, избранных от административно-территориальных единиц и совмещающих свое депутатство с основной работой. Такой порядок деятельности депутатов позволил президенту Татарстана установить контроль не только над законодательной ассамблеей, но и над территориями, от которых избраны депутаты (См.: *Зазнаев О.* Республика Татарстан // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1997. № 2. С.74). Аналогичное явление наблюдается и в Приморском крае, где основной состав представительного органа края сформирован из административных работников и «местных начальников», в результате чего Дума Приморского края корпоративно и представительски подконтрольна администрации края и лично ее руководителю (См.: *Саначев И.* Приморье: политико-правовые коллизии и поиск выхода из тупика // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1997. № 3—4. С.116).

⁹ См.: Обоснование создания Уральского экономического союза // Договор об Уральском экономическом союзе (проект). Екатеринбург, 1998 (на правах рукописи).

¹⁰ Так, в Новосибирской области 20 января 1997 г. вместо органов местного самоуправления в городах областного значения и районах области введена система исполнительных территориальных органов государственной власти, получившая наименование «местного государственного управления». Как в советское время, здесь на четыре года избираются советы депутатов трудящихся, при них создаются соответствующие администрации, главы которых назначаются главой администрации Новосибирской области по согласованию с местным советом. Органы местного государственного управления наделены правом собственности, основу которой составляет муниципальная собственность (См.: *Кравец И.* Конституционное строительство в Новосибирской области // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1997. № 3—4. С.139—142). Примерно такая же система предусмотрена законодательством Башкортостана, где Президент Республики назначает глав городских и районных администраций, а они, в свою очередь, назначают глав сельских админист-

раций и, как правило, являются председателями местных органов представительной власти. Таким образом, местное самоуправление в городах отсутствует, а в сельской местности в его компетенцию входят мелкие вопросы выпаса скота и др. (*Сафаргалеев Д., Фуфаев С.* Лики башкирской государственности // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1997. № 2. С.81).

¹¹ Рядом указов Губернатора Свердловской области в 1996 г. из подчинения глав муниципальных образований и из структуры органов местного самоуправления с передачей управляющим специально созданных территориальных управленческих округов были выведены управления (отделы) социальной защиты населения; отделы записи актов гражданского состояния; отделы по регистрации субъектов предпринимательской деятельности; комиссии по защите прав несовершеннолетних; административные комиссии; наблюдательные комиссии. Этими же указами в подчинение исполнительным органам государственной власти Свердловской области были переданы финансовые управления, отделы; управления (отделы) по труду; управления (отделы) сельского хозяйства; управления (отделы) внутренних дел; комитеты (отделы) по земельным ресурсам и землеустройству; отделы (бюро) архитектурно-строительного надзора; отделы (специалисты) по мобилизационной работе. Указом Губернатора от 03.02.97 г. № 32 “О переводе численности милиции общественной безопасности, содержащейся за счет средств местного самоуправления, на областной бюджет” в структуру исполнительных органов государственной власти Свердловской области была передана штатная численность милиции общественной безопасности.

¹² Здесь использованы результаты аудита местного самоуправления на территориях отдельных муниципальных образований в Свердловской, Челябинской и Пермской областях в рамках проекта TACIS ED UR 0393. См.: *Дозьер Р., Кэдди Дж., Лассаль Т.* Организация и функционирование местных административных единиц. Анализ и предложения. 1996. Т.1 (на правах рукописи).