Муниципальное право России

Глава I. Предмет и метод муниципального права

Понятие муниципального права как отрасли права, регулирующей общественные отношения, связанные с местным самоуправлением, - относительно новое для российской правовой системы. Оно возникло в связи с утверждением и развитием в нашей стране демократического института, существовавшего до октября 1917 г., но затем упраздненного советской властью. Как самостоятельная отрасль, муниципальное право полностью не сложилось. Еще предстоит принять немало законодательных актов на федеральном и региональном уровнях, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, чтобы закрыть пробелы в правовом регулировании местного самоуправления. Должны появиться новые акты, регулирующие формы участия граждан в решении вопросов местного значения, в распоряжении ими муниципальной собственностью, формы межмуниципального сотрудничества и др. По-видимому, возникнет надобность в выделении правового статуса таких категорий муниципальных образований, как сельские поселения и крупные города.

Предстоит осмыслить и решить ряд вопросов, касающихся методов регулирования общественных отношений муниципальным правом. Прежде всего следует уяснить содержание самого понятия муниципального права, истолкование которого в ряде опубликованных трудов далеко не однозначно. Является ли муниципальное право самостоятельной отраслью в российской правовой системе или оно представляет собой подраздел или подотрасль конституционного права? Эта теоретическая проблема в последнее время активно дискутируется специалистами публичного права*(1). Суть ее в правильном понимании предмета муниципального права.

При всем различии частностей в главном, основном большинство авторов до сих пор считает, что муниципальное право - это комплексная отрасль права, и отношения, составляющие его предмет, имеют комплексный характер*(2).

Если муниципальное право - суть комплексная отрасль права, то сторонникам этой конструкции надо ответить хотя бы на два основных вопроса. Первый: есть ли какая-то часть норм в данном комплексном правовом образовании, предмет которой дает основание для формирования этого образования как муниципального, т.е. относящегося непосредственно к организационно-правовой стороне властного института местного самоуправления? Или ее нет вообще, и данная "отрасль" представляет собой собрание других, не относящихся в указанном смысле к местному самоуправлению отраслей?

Второй. Если такая часть все-таки есть, как она соотносится с остающейся частью комплексного предмета регулирования муниципального права? Другими словами, в какой степени используют собственно муниципальное право другие отрасли права, в какой мере эти отрасли права влияют на муниципальное право?

На первый вопрос некоторые авторы (Н.С. Бондарь, Н.В. Выдрин,

А.Н. Кокотов, В.И. Фадеев и др.) дают в общем положительный ответ: да, существует некая часть собственно муниципального права, "самостоятельный массив муниципально-правовых норм"*(3), которые регулируют организацию местного самоуправления. Есть и другая его часть. По поводу соотношения в комплексной отрасли собственно муниципального права и других ее частей единое мнение отсутствует. По сути, кроме общих суждений относительно объема и содержания предмета муниципального права, ничего нет. Правда, в учебнике О.Е. Кутафина и В.И. Фадеева говорится, что в муниципальном праве "в силу специфики его предмета доля правовых норм, которые имеют как бы два адреса прописки, весьма значительна"*(4), но что такое "весьма значительна"? Три четверти, четыре пятых нормативного материала? Формула "весьма значительная доля", по сути, никак не ограничивает включение норм других отраслей права в муниципальное право. Его предмет становится крайне расплывчатым. И можно ли вообще говорить об отрасли права, если ее предмет как таковой не имеет определенных границ? Получается какая-то всеобъемлющая "сфера" действия муниципального права, где отношения регулируются неким правовым массивом, который, если и систематизирован, то главным образом по предметам других отраслей права - конституционного, гражданского, финансового, трудового, административного и т.д.

Каждая сложившаяся отрасль права структурирована как по горизонтали, так и по вертикали, но нельзя считать, что нормы гражданского права, действующие на территории поселения, городского округа или муниципального района, входят в предмет муниципального права, а остальные продолжают действовать в лоне собственно гражданского права. Нормы гражданского права действуют на всех уровнях государственной системы. Их совершенно не обязательно вторично признавать, чтобы официально ввести в состав муниципального права, они действуют без всякого признания. Точно так же и нормы финансово-бюджетного или земельного права представляют собой системы норм, и выделять из этих систем локальные части, включая их в муниципальное право, нет никакой нужды.

Когда оно только народилось, в силу его неразвитости в предмет новой отрасли права пришлось включать многие прямо не относящиеся к нему нормативные компоненты. Теперь, когда оно достаточно развилось, его предмет не нужно искусственно расширять. Всему свое время. Местное самоуправление стало сейчас весьма объемным по своему содержанию институтом, изучаемым самыми различными науками, в числе которых и правоведение - не безбрежная правовая сфера, а вполне конкретная компактная отрасль права со своим собственным предметом, призванная регулировать складывающиеся и постоянно развивающиеся в сфере местного самоуправления общественные отношения в их юридическом опосредовании*(5).

С нашей точки зрения, предмет муниципального права включает нормы права, регулирующие систему местного самоуправления: территориальное устройство местной власти, виды муниципальных образований, взаимоотношения местного самоуправления и государственной власти, формирование органов местного самоуправления.

Кроме того, в предмет муниципального права включаются нормы,

регулирующие организацию местного самоуправления как разновидности народовластия. Это нормы регулируют право граждан на осуществление самоуправления, формы муниципальной прямой демократии, принципы строения, структуру и порядок деятельности органов местного самоуправления, отношения этих органов между собой.

В предмет муниципального права входит совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с институциональными и функциональными характеристиками местного самоуправления, в том числе и полномочия органов местного самоуправления.

Но не все полномочия, а те, которые, во-первых, обеспечивают организацию местного самоуправления и формирование его органов, во-вторых, вопросы местного значения, в которых полномочия заключены как бы "в свернутом" укрупненном виде, в-третьих, переданные органам местного самоуправления отдельные государственные полномочия, и, в-четвертых, особые полномочия общего значение, имеющие организационный характер и некоторые весьма актуальные для органов местного самоуправления (они сформулированы в ст. 17 Федерального закона N 131-ФЗ). Полномочия органов местного самоуправления, которые входят в систему норм других отраслей права (финансового, гражданского, земельного, экологического и др.) и не связаны с указанными полномочиями, в предмет муниципального права не входят.

Конституция РФ трактует об общих принципах организации системы органов местного самоуправления, установление которых федеральными законами и законами субъектов Федерации (п. "н" ч. 1 ст. 72, ч. 4 ст. 76) относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Организация муниципальной власти - ключевое понятие, характеризующее предмет законодательства о местном самоуправлении. И это законодательство должно иметь собственный предмет регулирования, будучи отраслью муниципального права. Это понятно - слишком значительны особенности этой подсистемы социального управления, которая не входит в систему органов государственной власти и реализуется в специфической форме публичной власти.

В предмет муниципального права входят также порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, общие принципы финансового и имущественного обеспечения деятельности органов местного самоуправления, порядок подготовки и принятия муниципальных правовых актов, ответственность (исключая гражданскую, уголовную и административную, регулируемые другими отраслями права).

Содержание муниципального права следует, с нашей точки зрения, рассматривать не как комплексную отрасль права, а как подотрасль конституционного права, регулирующую указанную форму народовластия.

Предмет правового регулирования муниципального права, как и любой другой отрасли права, отвечает на вопрос: какие именно отношения регулируются этой отраслью? Каждая отрасль права имеет свойственный только ей одной предмет, которым определяется ее самостоятельность и от которого зависят своеобразие и особенности правового регулирования ею общественных отношений. Практически самостоятельность и особенность отрасли права выражается в неприменимости к предмету ее регулирования норм других

отраслей права*(6). Конечно, не следует закрывать глаза на реальность, которая определяет возможность вхождения в предмет одной отрасли права норм другой отрасли. "Стерильных" отраслей права не бывает. Только эта возможность на деле должна использоваться в определенной мере, поскольку в ином случае будет размываться одна из важнейших категорий права, заключающаяся в системном структурировании правового поля.

В случае с муниципальным правом можно признать наличие в данной отрасли права норм других конкретных отраслей права. Однако это далеко не одно и то же, что и весьма значительное "совпадение", о котором указывалось выше. Речь идет конкретно, например, о соотношении предмета муниципального и конституционного права. Как известно, являясь ведущей отраслью права, конституционное право представляет собой фундамент для всей правовой системы, в том числе и для муниципального права. Конституция РФ содержит нормы-принципы, заключающие в себе главные характеристики местного самоуправления, которые составляют "статический" правовой образ местного самоуправления. Эти характеристики, будучи нормами конституционного права, входят и в предмет муниципального права, многие из них раскрываются и детализируются именно в муниципальном праве. Вместе с тем - так сложилось исторически - некоторые нормы-принципы, определяющие важнейшие параметры муниципального права, одновременно входят в состав других отраслей права и именно этими отраслями конкретизируются и развиваются. В самом деле, трудно представить себе местное самоуправление без муниципальной собственности или без самостоятельного утверждения и исполнения местного бюджета. И эти институты закрепляются вслед за Конституцией муниципальным правом, определяя экономический каркас местного самоуправления, но подробно регулируют и опосредствуют общественные отношения, связанные с муниципальной собственностью и местными бюджетами, гражданское и финансово-бюджетное право. То же и с другими отраслями права, некоторые из которых, как, например, избирательное право, по крайней мере предположительно, отраслью права в общепринятом смысле не является, а представляет собой относительно самостоятельную подотрасль конституционного права*(7).

Место муниципального права в общей системе российского права можно существенно прояснить, если анализ соотношения муниципального и других отраслей права перенести в плоскость соотношения муниципального законодательства и других отраслей законодательства, памятуя, что отрасль законодательства и отрасль права - разные правовые феномены. В отношении законодательных актов вполне можно говорить об их комплексности, имея в виду включение в акты муниципального законодательства - а таковыми можно называть законодательные акты, по преимуществу состоящие из норм муниципального права, - норм других отраслей права, и введение в законодательные акты других "немуниципальных" отраслей права норм муниципального права. Это естественный и широко применяемый прием, имеющий целью в одном документе урегулировать разные по своей "правовой окраске" отношения, поскольку такой путь оказывается наиболее простым с учетом целей, ставящихся законодателем.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" - это, конечно, акт муниципального права. Большая его часть регулирует статусные вопросы местного самоуправления. Здесь есть нормы, определяющие общественные отношения, касающиеся функций органов местного самоуправления, его территориальной организации, порядка наделения органов местной власти отдельными государственными полномочиями, форм муниципальной прямой демократии, формирования и системы органов местного самоуправления, муниципальных правовых актов и др. Вместе с тем здесь наличествует гл. 8, посвященная экономическим основам местного самоуправления, которая если не вся, то в значительной части состоит из норм других отраслей права.

Можно понять замысел законодателя, включившего в Федеральный закон N 131-ФЗ финансово-бюджетную составляющую муниципальной реформы - реальное местное самоуправление невозможно, если оно не обеспечено с финансовой стороны. Попав в закон о местном самоуправлении, нормы о местных бюджетах и межбюджетных отношениях не стали нормами муниципального права, а сохранили свои качества норм финансово-бюджетной отрасли права. Принятый вскоре Федеральный закон о поправках в Бюджетный кодекс РФ "вернул себе" многие нормы Федерального закона N 131-ФЗ, и не только вернул, но позднее изменил их, определил процедуры их исполнения. Так и должно было случиться. Ведь Федеральный закон N 131-ФЗ по всем правилам законодательной техники, определяя нормы бюджетного законодательства, снабдил их отсылками к Бюджетному кодексу РФ, следуя правилу, согласно которому смежные правовые институты, создаваемые на стыке двух отраслей законодательства, относящихся к разным отраслям права, координируются именно таким путем.

Не случайно в процессе применения Федерального закона N 131-ФЗ как государственные, так и муниципальные органы в экономических делах ориентируются во многом на Бюджетный кодекс РФ, к которому отсылает Федеральный закон N 131-ФЗ, и мало вспоминают о бюджетных нормах этого Закона. Местный бюджет - это, конечно, институт муниципального права, но реализуется и конкретизируется он средствами другой отрасли права - финансово-бюджетной. Включая составление и исполнение местных бюджетов в муниципальное право, мы не только должны были бы согласиться с разрушением сложившейся общей системы права, но намного и неоправданно расширить предмет муниципального права, поскольку в него надо было бы включить нормы бюджетного законодательства, касающиеся местных бюджетов со всеми сопровождающими их инструкциями, методиками и другими рабочими документами, а также общие принципы и нормы бюджетного законодательства, без которых невозможно правильное понимание и применение частных норм данной отрасли законодательства и соответствующей ей отрасли права.

То же с гражданским правом. Муниципальная собственность - важнейший институт местного самоуправления. Считать на этом основании, как делают некоторые авторы, Гражданский кодекс РФ источником муниципального права - значит смешивать в одну "комплексную" кучу разные правовые категории. Объекты муниципальной собственности составляют имущественную основу

местного самоуправления, но обращение с ними происходит по нормам как муниципального, так и (преимущественно) гражданского права. Причем когда речь идет об использовании муниципального имущества в гражданском обороте, применяются нормы гражданского права в чистом виде. Им не нужно при этом становиться структурно-отраслевыми элементами муниципального права. Они действуют в своем собственном первичном качестве, обеспечивая в нужных случаях субъекты публичного права, каковыми являются органы местного самоуправления, средствами и методами частного права.

Нельзя отрицать, что существование на практике многочисленных законодательных межотраслевых институтов объективно обусловлено задачами практики. Федеральный закон N 131-ФЗ, ставя цель "всеохватного" определения путей муниципальной реформы, естественно, включает нормы гражданского права. Одни из норм Закона являются простым воспроизведением норм ГК РФ, другие их конкретизируют. Кроме того, Закон предусматривает действие сложных правовых институтов, в которых проявляется взаимосвязь муниципального и гражданского законодательства, предопределенная в ряде случаев функциональным единством этих институтов, тесной объективной взаимосвязью воплощенных в них общественных отношений.

Федеральный закон N 131-ФЗ существенно изменил возможности участия муниципальных образований и органов местного самоуправления в гражданско-правовых отношениях. С одной стороны, он расширил эти возможности. В частности, в ч. 4 ст. 51 Закона установлено, что органы местного самоуправления могут участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе муниципальных; в ч. 4 ст. 8 определено, что могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации; в ст. 68 говорится, что представительные органы муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения могут принимать решения об учреждении межмуниципальных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, действующих в соответствии с ГК РФ, другими федеральными законами, которые становятся все многочисленней.

Иными словами, способы обращения с муниципальным имуществом стали значительно разнообразнее, муниципалитеты получили свободу в использовании объектов своей собственности для решения вопросов местного значения, усилились их позиции в гражданско-правовой сфере. Однако предмет муниципального права как отрасли права, регулирующей организацию местного самоуправления, не изменился. Просто расширилось "обслуживание" муниципальной власти другой отраслью права - гражданского.

Далеко не все хозяйственно-экономические отношения, участниками которых выступают муниципальные образования или их органы, можно считать муниципально-правовыми. Даже в тех случаях, когда закон предусматривает издание нормативных муниципальных актов по вопросам, регулируемым в значительной мере гражданским правом. Это касается, например, категории приватизации муниципального имущества (ч. 3 ст. 51 Федерального закона N 131-ФЗ), привлечения заемных средств, в том числе за счет выпуска муниципальных ценных бумаг (ст. 64 того же Закона) и др. Здесь надо иметь в

виду, что органы местного самоуправления своими нормативными актами не могут что-либо изменить, уточнить, исправить в гражданско-правовых установлениях, они могут их воспроизвести, применить, конкретизировать в той мере, в которой это дозволено законом, дополнить нормами властно-директивного характера, обеспечивающими режим, установленный законом. Не более того. Поэтому в содержании таких нормативных правовых актов, хотя они и являются по форме и субъекту их издания муниципальными, следует выделять нормы гражданского и муниципального права.

Не будем также забывать, что местное самоуправление является публичной властью, поэтому его право на участие в хозяйственной деятельности реализуется с ограничениями, учитывающими природу публичной власти. Содержание этого права определяется социальной ролью местного самоуправления - решением вопросов местного значения. Как публично-правовые субъекты, муниципальные образования обладают не общей, а специальной гражданской правоспособностью, специфику которой еще предстоит урегулировать в должной степени федеральным законодательством. Поэтому разграничение норм гражданского и муниципального права в одних и тех же нормативных актах - задача непростая. Тем не менее, выделяя предмет собственно муниципального права, решать ее можно и нужно.

Федеральный закон N 131-ФЗ, расширяя, с одной стороны, возможность органов местного самоуправления участвовать своим имуществом в гражданском обороте, с другой стороны, ограничивает сам состав этого имущества, потому что имущество, состоящее в собственности публично-правового образования, должно отвечать его публичной функции. Статья 124 ГК РФ устанавливает равное положение субъектов публичного права с другими участниками гражданского оборота, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов. Именно исходя из этой нормы, Федеральный закон N 131-ФЗ установил закрытый пообъектный перечень муниципального имущества. Таким образом, общее правило, установленное гражданским законодательством, ограничено в предусмотренном этим законодательством возможном случае нормами другой отрасли права - муниципального.

В связи с этим актуализировался вопрос об ограничениях в приватизации муниципального имущества. Какие объекты муниципальной собственности могут быть приватизированы, а какие - нет? В разных странах этот вопрос решается неодинаково. В одних странах пассажирский городской транспорт, предприятия, производящие тепловую энергию или обеспечивающие благоустройство территории, являются исключительно муниципальной собственностью. В других - составляют частную собственность. Это соотношение может изменяться в зависимости от условий каждой страны. Закон призван в определенной мере ограничивать их самостоятельность в этом деле. В целях оптимизации удовлетворения коллективных нужд, гармоничного развития территориальных сообществ и обеспечения общественной безопасности он должен поставить пообъектный предел частной собственности в ее соотношении с муниципальной собственностью. В Федеральном законе от 21 декабря 2001 г. N 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества"*(8) об этом идет речь в самой общей форме. Вопрос о том, какие конкретные объекты

муниципальной собственности именно в данных условиях нельзя приватизировать, переводить из муниципальной в частную собственность, остается спорным, до конца в законодательстве не решенным. Этим, в частности, объясняются крайности приватизации муниципальной собственности, когда в руках частников оказываются городские парки, пруды, а то и кладбища. И пока данный вопрос не будет четко решен в законодательстве, останутся трудности в определении гражданско-правовых возможностей органов местного самоуправления в разграничении предметов правовых отраслей муниципального и гражданского права.

Выясняя, к какой отрасли права относится та или иная норма, надо определять, каким методом регулирования она снабжена. Метод - это "пробный камень", с помощью которого можно проверить, соединяются ли в одну отрасль правовые институты, отобранные по принципу единства предмета правового регулирования*(9). Не по субъекту - в таком случае все отношения, участниками которых выступают муниципальные образования или их органы, надо относить к предмету муниципального права, что на самом деле не отвечает реалиям, а именно по методу регулирования, ибо каждая отрасль права должна иметь свой, специфический метод или специфическое сочетание методов.

Для муниципального права как публичной отрасли права (подотрасли конституционного права) характерен прежде всего императивный метод - метод властного приказа. Но особенностью муниципального права является сочетание императивного метода с диспозитивным. Речь идет не только о правовой автономии решений, связанных с участием органов местного самоуправления в гражданско-правовых отношениях, но и о вариативности предлагаемых федеральными нормами муниципального права решений организационных вопросов (порядка создания органов местного самоуправления и др.). Кроме того, для муниципального права, регулирующего автономную сферу общественных отношений, характерен метод рекомендаций со стороны органов государственной власти органам местного самоуправления. Сравнивая метод муниципального права и метод гражданского права применительно к характеру действия той или иной нормы, можно определить, к какой отрасли права она относится.

Правда, таким способом не всегда удается разграничить нормы разных отраслей (или подотраслей) права, соединенных в одном законодательном акте. Тут приходится ограничиваться различиями только в самом предмете регулирования. Это касается, в частности, норм избирательного права, содержащихся в Федеральном законе N 131-ФЗ. Не случайно в нем немало отсылок к федеральным законам и законам субъектов Федерации. И все же законодатель не удержался от того, чтобы в данном Законе напрямую урегулировать некоторые отношения, связанные с местными референдумами и муниципальными выборами. Это не случайно - в их организации есть особенности. Дело в том, что выборы органов местного самоуправления имеют серьезные отличия от выборов федеральных и региональных органов государственной власти, причем не только в избирательной процедуре, но и в принципах выборов. Принцип всеобщности на муниципальных выборах выглядит не так, как, скажем, на выборах Государственной Думы РФ. Если на последних принимают участие граждане РФ, находящиеся за границей, то на муниципальных

выборах они такого права не имеют. Напротив, если на федеральных выборах не могут участвовать граждане иностранных государств, находящиеся на территории РФ, то на муниципальных выборах они могут участвовать, если это предусматривается международным договором. Далее выборы федеральных органов власти проходят непосредственно - прямым голосованием. Некоторые же муниципальные органы - представительные органы муниципальных районов - могут избираться на двухстепенной основе - из представителей поселений, избираемых непосредственно. В смысле Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" такой способ формирования муниципальных органов выборами не является. Однако, по существу, это именно выборы, и по смыслу Федерального закона N 131-ФЗ выборы двухстепенные.

Федеральный закон N 131-ФЗ в числе органов местного самоуправления называет муниципальную избирательную комиссию. Она действует по правилам, закрепленным федеральным избирательным законом. Но это в принципе не исключает установления иных дополнительных процедур ее работы Уставом соответствующего муниципального образования. Есть особенности в избирательных системах, применяемых на муниципальных выборах, в составе субъектов избирательного процесса, в порядке распределения мандатов и ряде других.

Это подводит к выводу о том, чтобы считать законодательное регулирование муниципальных выборов институтом муниципального права. Конечно, этот институт пока тесно переплетается с общим федеральным избирательным законодательством. Более того, на практике заметна тенденция к унификации порядка муниципальных, федеральных и региональных выборов. До сих пор не внесены изменения в общее избирательное законодательство, связанные с новациями Федерального закона N 131-ФЗ, отчего на муниципальных выборах в разных субъектах Федерации применяются противоречивые нормы, содержащиеся в двух указанных федеральных законах.

Вопрос заключается в том, демократична ли тенденция к обезличиванию муниципальных выборов, лишению их особенностей? Правильно ли с этой точки зрения идет развитие практики и федерального регулирования муниципальных выборов? С нашей точки зрения, указанный тренд объективно неприемлем. Более правильным, соответствующим конституционному значению местного самоуправления, было бы выделение порядка муниципальных выборов из общих правил (разумеется, при сохранении действующих основных федеральных подходов к их организации), "отцепление" муниципальных избирательных комиссий от их общей системы и еще большее упрощение избирательных процедур на местном уровне. Тогда было бы меньше сомнений в том, что формирование (включая выборы) органов местного самоуправления следует рассматривать как один из разделов муниципального права. Конечно, этот вывод не бесспорен, но несомненна потребность в его обсуждении и более полной аргументации, основательном рассмотрении всех "за" и "против".

Сейчас очевидно, что "собственное" содержание муниципального права складывается из нормативных актов, целиком регулирующих отношения, связанные с организацией муниципальной власти (пример - Федеральный закон

"О государственной регистрации уставов муниципальных образований", сами эти уставы), и норм тех актов, которые частично касаются вопросов организации и деятельности муниципальной власти.

Примером может служить Федеральный закон от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"*(10). Этот Закон содержит нормы самых различных отраслей права, в том числе нормы, регулирующие отношения, связанные с организацией местного самоуправления, прежде всего с функциональной частью статуса их органов. Конечно, можно было бы издать вместо одного закона несколько, посвятив один из них целиком муниципалитетам. Законодателю, судя по всему, выгоднее было использовать именно ту форму закона, которая увидела свет.

Немало действует и других федеральных законов, не относящихся к муниципальному праву, но содержащих нормы, затрагивающие организацию местного самоуправления. Уже сейчас объединения этих норм достаточно, чтобы получить полноправную и полнокровную самостоятельную отрасль муниципального права. Не будем при этом забывать о законодательстве субъектов Федерации и существенно развивающемся правовом творчестве самих органов местного самоуправления. Поэтому не нужно никаких заимствований из других отраслей права для формирования искусственной межотраслевой, "вторичной" в значительной мере, отрасли права.

Заметим, что, следуя идее муниципального права как межотраслевой правовой отрасли, авторы многих учебников преподносят учащимся муниципальное право "в собственном смысле", отдавая дань другим отраслям права достаточно формально и отводя им отнюдь не первостепенное место на страницах своих трудов. Таким образом, "большого" муниципального права не существует. Вопреки заявлениям на этот счет, в юридических вузах и факультетах преподается нечто среднее между собственно муниципальным правом, о предмете которого здесь ведется речь, и этим правом с некоторым прибавлением к нему норм и институтов других отраслей права.

Исходя из особенностей аудитории и ее запросов, многие преподаватели склоняются (и не без основания) к тому, чтобы признать муниципальное право в качестве учебной дисциплины, которая может содержать часть материала, напрямую не связанную с муниципальным правом в его, скажем, академическом смысле. В рецензии на первое издание данного учебника, возражая против этого, Н.Л. Пешин, по сути, возражает против общепринятой практики преподавания муниципального права в разных вузах и в разных обстоятельствах. Что касается собственно предмета муниципального права, о котором идет речь, то здесь Н.Л. Пешин стоит, как нам кажется, на "срединной" позиции*(11).

В своей статье "Проблемы становления отрасли муниципального права в условиях реформы местного самоуправления"*(12) Н.Л. Пешин пишет:

"...комплексность отношений - она, конечно, остается, но комплексность - это искусственный признак, изначально привнесенный в специфику муниципально-правовых отношений". И далее, рассуждая о тенденциях местного самоуправления, он приходит к выводу: "предметная определенность отрасли муниципального права исчезнет, ее предмет "размывается", и все более обоснованным выглядит подход, предлагающий под "муниципальным правом" понимать, во-первых, отдельно взятый учебный курс (очевидно, по аналогии с существовавшим недавно "советским строительством"), куда включается изучение всего комплекса норм, регулирующих отношения, связанные с местным самоуправлением. Во-вторых, в рамках этой концепции предлагается под собственно "муниципальным правом" понимать весьма небольшую совокупность норм, регулирующих властеотношения, связанные с местным самоуправлением, которые (и то, при желании) можно считать конституционно-правовыми, поскольку они возникают, изменяются и прекращаются в муниципальных образованиях в связи с реализацией публичной власти на муниципальном уровне.

Таким образом, главным итогом реформы местного самоуправления вполне может стать исчезновение специфики предмета муниципального права со всеми вытекающими отсюда неблагоприятными для отрасли последствиями".

О какой специфике идет речь? О специфике "комплексного муниципального права"? О той, что в предмет муниципального права включают местное самоуправление как общественную структуру с присущими ей чертами "самоорганизации, саморегулирования, самообеспечения и самоконтроля"? Да, эта специфика исчезнет, но это вовсе не значит, что должно испариться местное самоуправление как общественно-государственный институт, изучение которого и составляет предмет муниципального права, если его понимать по-новому. И это вовсе не грозит неблагоприятными для этой отрасли права последствиями. Наоборот, это проясняет содержание и суть отрасли, исключая из нее все навороты и наросты, которые успели возникнуть за то время, когда провозглашенное в Федеральном законе "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации" 1995 г. муниципальное право официально стало в ряд с другими отраслями российского права.

Надо полагать, через несколько лет встанет вопрос о более полной кодификации муниципального права. По-видимому, новый федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления (а через какое-то время он наверняка появится) как кодификационный акт отрасли права полнее вберет в себя вопросы муниципального права "в собственном смысле" и освободится (во всяком случае, в большей степени, чем сейчас) от норм других отраслей права. Преимущественно кодификационными могут стать уставы муниципальных образований, вберущие в себя нормативную основу самоуправления на местном уровне.

Пока, конечно, нужно работать с имеющимся нормативным материалом. Он уже дает возможность отграничить муниципальное право от других отраслей права, вывести его из "студнеобразного" состояния "комплексной отрасли", в которую помещены разные по правовой характеристике, предмету и методам юридические нормы. Это поможет становлению и укоренению самого местного самоуправления.

Глава II. Теоретические основы местного самоуправления

1. Развитие правовой доктрины о местном самоуправлении

Становление и развитие местного самоуправления в России в середине XIX и начале XX в. сопровождалось и оплодотворялось научными идеями зарубежных и отечественных ученых. Причем направление мысли ученых сосредоточивалось на уяснении места самоуправления в общей системе государства, его роли в осуществлении политических, экономических и социальных функций государства.

Теория местного самоуправления насчитывает не одну сотню лет. Она возникла в западных странах одновременно с появлением там нового института местной власти. И естественно, что российские ученые многое заимствовали из идей западных предшественников. Главными правовыми доктринами о местном самоуправлении, развивавшихся в разное время и в разной степени оказавших влияние на динамику местного самоуправления в России в XIX и начале XX в., обычно считают теорию свободной общины, общественную (хозяйственную) теорию и государственную теорию.

Теория свободной (естественной) общины возникла в середине XIX в. в Бельгии и Франции в рамках школы естественного права и получила развитие в трудах германских, а затем и русских ученых. Ее сторонники (А. Токвиль, Ж.-Г. Турэ, Н. Гербер, Г. Аренс и др.) считали, что наряду с тремя традиционно признанными ветвями власти (законодательной, исполнительной и судебной) следует выделить четвертую - общинную, или коммунальную. Община, согласно данной теории, по самой своей природе имеет право на самостоятельное, независимое от центральной власти существование. При этом государство не создает общину, а лишь признает ее. Авторы теории стояли на том, что круг общинных дел отличен от государственных; община является субъектом только ей принадлежащих прав, и потому государственное вмешательство в ее дела недопустимо; должностные лица самоуправления являются общинными, а не государственными чиновниками. В результате коммунальные органы создавали как бы "государство в государстве".

Уязвимость теории свободной общины обусловила появление общественно-хозяйственной теории самоуправления, которая так же, как и общинная теория противопоставляла общину государству. Первым отечественным ученым, отстаивавшим идею общественно-хозяйственной теории местного самоуправления, был профессор В.Н. Лешков. В своих работах "Опыт теории земства и земских учреждений по Положению 1864 г." (1865 г.) и "О праве самостоятельности как основе самоуправления" (1871 г.) он утверждал, что земские учреждения суть учреждения народа, а не государства, значит, отвечают только перед народом. При этом права земских учреждений составляют особую самостоятельную систему гражданского или частного права, отличного от права государственного.

Активно разрабатывал и отстаивал эту теорию и А.И. Васильчиков. В своем труде "О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и

общественных учреждений" (1869-1891 гг.) он утверждал, что самоуправлением называется такой порядок внутреннего управления, при котором местные дела и должности заведываются и замещаются местными жителями - земскими обывателями. Среди органов самоуправления он различал две категории - "общественные союзы" и "территориальные или административные округа". К первым относились сельские общества, волости, магистраты, городские думы, а ко вторым - уездные и губернские земские учреждения. Причем органами самоуправления, с точки зрения А.И. Васильчикова, эти территориальные округа являются не по названию, а становятся лишь тогда, когда к участию в их управлении привлекаются представители местного общества.

Сторонником общественной теории самоуправления был Б.Н. Чичерин. В Курсе государственной науки (1894-1898 гг.) ученый подчеркивал, что в организации государственного управления соединяются государственный и общественный элементы. Он предложил собственное определение местного самоуправления - это именно организация общества как оно есть. По мнению исследователя, первое и основное правило состоит в том, что местные учреждения должны быть построены на тех началах, на которых строится само общество.

Б.Н. Чичерин отмечал, что выделение чисто государственной сферы из области частных союзов ведет к признанию двоякого начала в местном управлении: правительственного и общественного. Первое выражается в структуре государственных должностей, второе - в местном представительстве. В полном соответствии с подходом к учреждениям самоуправления как учреждениям общественным находилось и воспринятое Б.Н. Чичериным у немецких авторов положение о собственном и препорученном ведомстве, о разделении компетенции общины на дела местные и дела государственные, данные к заведованию органам общинного самоуправления. У немецких ученых он заимствует также взгляд на общину как на корпоративный союз, предшествовавший возникновению государства.

В своей работе "О народном представительстве" (1866 г.) Б.Н. Чичерин утверждал, что особенно нужны наделенные широкими правами выборные местные учреждения в условиях самодержавия. Обретение социальной базы за счет предоставления простора общественным силам позволит этому образу правления удовлетворять потребности государственного и общественного развития.

На смену общественно-хозяйственной теории местного самоуправления во второй половине XIX в. пришла государственная теория, в рамках которой местное самоуправление рассматривалось как часть государства. Длительное время эта теория была господствующей. В результате самоуправление сводилось к возложению на местное сообщество (или, точнее, на выборные органы) задач государственного управления. С этой точки зрения всякое управление публичного характера есть дело государственное, и главный смысл местного самоуправления - не в обособлении от государства, а в службе его интересам и целям.

Государственную теорию впервые сформулировали немецкие юристы Л. Штейн и Р. Гнейст. Впоследствии в работах С. Безобразова мы находим развитие выдвинутого ими положения о земских учреждениях как установлениях

государственных. К сторонникам этой теории в России можно также отнести А.Д. Градовского и Н.М. Коркунова. В работе "Государство и общество" (1882 г.) С. Безобразов подчеркивал, что истинные органы самоуправления, возникнув на общественной почве под влиянием общественных интересов, тем не менее не перестают быть государственными и для этого должны входить как звенья в общую систему власти и управления в государстве.

К заслугам А.Д. Градовского в теоретическом осмыслении местного самоуправления, несомненно, следует отнести то, что в работе "Начала русского государственного права" он первым из русских ученых разделил понятия децентрализации и самоуправления, выделив самоуправление из общего понятия децентрализации. В то же время А.Д. Градовский считал, что особых местных дел, местных задач не существует: все дела, как находящиеся в ведении самоуправления, так и оставленные государством в своей компетенции, по своей сути государственные. Следовательно, и органы самоуправления суть органы государственной власти.

Проблема соотношения самоуправления, централизации и децентрализации нашла отражение и в работах О.В. Ключевского*(13). В соответствии с его представлениями местное самоуправление есть более или менее самостоятельное ведение местных дел представителями местных обществ с правом облагать население, распоряжаться общественным имуществом, местными доходами и т.п. Вместе с тем историк понимал, что подобное теоретическое представление природы местного самоуправления во многом противоречит тем реалиям, которые наблюдаются в жизни российского общества. Н.М. Коркунов, признавая государственную природу органов самоуправления, все-таки стремился определить признаки, отличающие эти органы от органов бюрократического управления. В двухтомном "Русском государственном праве" (1909 г.) он выступал против признания принципа выборности в качестве основного момента, отличающего органы самоуправления от органов административных. При этом он не признавал и теорию Р. Гнейста, в соответствии с которой характерным признаком самоуправления является бесплатный труд местных должностных лиц. Соглашаясь с Л. Штейном, Н.М. Коркунов видел главную черту самоуправляющихся союзов в их корпоративной самостоятельности в том, что органы самоуправления являются органами не государства (хотя и выполняют некоторые государственные функции), а местных общин, юридическими лицами, особыми самостоятельными субъектами права, поэтому они находятся с государством в публично-правовых отношениях.

Профессор Н.И. Лазаревский в сборнике "Мелкая земская единица" (1902 г.) пытался свести отличительные признаки самоуправления к его независимости от воли центральной государственной власти, к свободе (предоставленной государством) в сфере его компетенции. Для обеспечения реальной независимости органов самоуправления, по мнению ученого, наилучшими средствами являются гласный характер деятельности, по крайней мере части органов самоуправления, избрание должностных лиц самоуправления, и притом на более или менее краткий срок и принадлежность должностных лиц к местному населению.

Государственная теория самоуправления повлияла на разработку земской реформы 1890 г., которая усилила бюрократический контроль над земской системой, хотя и не привела к полному ее подчинению государству. Признание органов местного самоуправления органами самоуправляющихся союзов юридических лиц публичного права привело к дальнейшему развитию теории местного самоуправления, в рамках которой как необходимые признаки данного института рассматривались независимость и принадлежность должностных лиц к местному населению.

В литературе иногда выделяли еще так называемую политическую теорию самоуправления и теорию дуализма местного самоуправления, вариантом которой считалась юридическая теория, а также ряд других теорий, являвшихся в основном частными проявлениями государственной или общественной теории.

Так, сущность политической теории заключалась в противопоставлении земщины (общинного или коммунального начала) опричнине (началу правительственно-бюрократическому, чиновничеству). Согласно этой теории самоуправление есть, прежде всего, самодеятельность граждан, не поступивших на правительственную службу и потому дисциплинарно и материально свободных в своем волеизъявлении. Российский государствовед Б. Нольде в своей работе "Очерки русского государственного права" (1911 г.) определял самоуправление как форму осуществления государственных функций при помощи независимых в той или иной мере лиц и учреждений.

Теория дуализма (ее сторонники - Ж. Бардо, О. Зеевальд и др.) предполагала отказ от идеи муниципальной автономии; самостоятельность местного самоуправления присутствует в исключительно местных делах. Она оправдывала вмешательство государства в деятельность местного самоуправления тем, что последнее выходит за рамки местных дел и, по сути, действует как орудие вышестоящей администрации, государства.

Наконец, юридическая теория (в России ее активно поддерживали М.И. Свешников, Э. Мейер и др.) рассматривала правительство, иные государственные учреждения как органы юридического лица - государства (отсюда и название данной теории). Общественные учреждения, выполнявшие определенные государственные функции, считались органами общин и других самоуправляющихся единиц как юридических лиц, отделенных от государства. Государство в целом рассматривалось как ассоциация сообществ, центр, вырабатывавший лишь нормы, единые для всех, обеспечивавшие стабильность и целостность ассоциации, общие для всех сообществ социальные, политические и экономические стандарты, защиту прав личности и т.д.

Таким образом, уже давно зарубежными и отечественными учеными и государственными деятелями было доказано, что развитие местного самоуправления во многом определяется общими закономерностями развития государства и общества. Будучи общим понятием, отражающим процесс становления и реализации народовластия на местах, оно может строиться по разным моделям и воплощаться в различных организационно-правовых формах.

В современной теории российского местного самоуправления присутствуют различные точки зрения относительно социально-правовой природы муниципалитетов. При этом главный дискуссионный вопрос связан с

соотношением местного самоуправления и государства, государственной и муниципальной власти.

В соответствии с Конституцией РФ единственным источником власти в Российской Федерации является народ. Таким образом, источник власти един. Вместе с тем формы реализации народовластия неодинаковы. Оно осуществляется непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

При характеристике власти в государстве наряду с понятием "народовластие" используется понятие "публичная власть". Это позволяет выделить в ряду проявлений власти государственную власть, реализуемую государственными органами и государственными должностными лицами, общественную власть, т.е. власть общественных объединений, и муниципальную власть, осуществляемую на основе местного самоуправления.

В правовых системах некоторых стран власть общественных объединений и муниципальная власть не разграничиваются. И та и другая считаются корпоративной публичной властью с учетом того, что общественные объединения и муниципалитеты суть корпорации различных видов. В российской правовой доктрине и практике они различаются.

В современной России разрабатываются различные теории местного самоуправления. В числе ученых, активно участвующих в разработке теории местного самоуправления, - С.А. Авакьян, И.В. Бабичев, Н.С. Бондарь, Т.М. Бялкина, Е.В. Гриценко, А.А. Дементьев, Е.И. Колюшин, А.Н. Кокотов, А.Н. Костюков, И.И. Овчинников, А.А. Сергеев, Н.С. Тимофеев, Г.Н. Чеботарев, Е.С. Шугрина и др.

Трудности создания "общей" теории этого демократического института публичной власти объективны - они заключаются в его многоаспектности, значительной динамике процесса законодательного регулирования. Причем следует отметить, что законодательный процесс мог быть более систематизированным и логичным, с опорой на непротиворечивые теоретические основы.

В науке существует несколько точек зрения относительно природы муниципальной власти. Предпочтительным является мнение, согласно которому эта власть сочетает в себе черты государственной и общественной власти. Вместе с тем ряд авторов считают, что в муниципальной власти преобладают свойства общественной власти, поскольку муниципальные образования являются "по преимуществу", "прежде всего", "главным образом" структурами гражданского общества. Другие исследователи, напротив, полагают, что муниципалитеты суть особые государственные структуры и муниципальная власть - это власть государственная.

Однако соотношение в муниципальной власти элементов государственной и общественной власти непостоянно. Оно меняется в зависимости от обстоятельств политического, экономического и культурного свойства. В некоторых странах местная власть выросла из общественной, но теперь, как и везде, она отнюдь не отделяется полностью от государственной, не является ее антиподом. Пока государство существует, оно в той или иной степени будет присутствовать в местном самоуправлении. Установить меру этого присутствия

раз и навсегда для всех стран и для всех этапов исторического развития каждой страны невозможно.

Местное самоуправление в самой общей форме можно определить как рубежный институт, где гражданское общество "встречается" с государством и где мера "погружения" государства в общество, так же как и мера "восхождения" общества в государство, определяется конкретными историческими обстоятельствами. Местное самоуправление может в большей или меньшей степени подвергаться государственному нормативному регулированию, централизации или децентрализации, наделяться государственными полномочиями, служить средством оптимального решения вопросов, непосредственно связанных с интересами населения, обеспечивать возможность включения в решение этих вопросов населения. Однако возможные изменения не должны приводить к крайностям, одна из которых состоит в полном переходе самоуправленческих структур на государственные начала, а другая - в превращении этих структур в безвластные "общинные" учреждения.

Наиболее приемлемая из современных теорий местного самоуправления, у которой немало приверженцев среди ученых, специализирующихся на проблемах местной власти, - дуалистическая теория местного самоуправления. Это не та теория дуализма, о которой шла речь выше. Скорее, это наследница государственной и общественно-хозяйственной теорий, соединенных и переработанных применительно к условиям нынешней России.

Имея в виду "государственную составляющую" местного самоуправления, дуалистическая теория предполагает обязательность создания муниципальных образований по решению органов государственной власти, подзаконный характер деятельности самоуправленческих структур, являющихся особым уровнем публичной власти, определение государством основных параметров их деятельности, обеспечение обязательности выполнения решений, принимаемых в системе местного самоуправления средствами государственного принуждения, возможность наделения органов самоуправления государственными полномочиями, надзор и контроль со стороны государства за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. В то же время согласно доктрине органы местного самоуправления формируются без вмешательства органов государственной власти и их решения не требуют согласования с органами государственной власти или одобрения этими органами. Выборные органы местного самоуправления формируются преимущественно из лиц, проживающих в границах муниципальных образований, и действуют, как правило, на непрофессиональных, "общественных" началах. Удельный вес вопросов местного значения, решаемых в формах прямой демократии (референдум), по идее, выше, чем у органов государственной власти. "Общественная составляющая" характеризуется также тем, что возможность прямого влияния населения на местные дела значительно шире, чем на дела региональных или тем более федеральных государственных инстанций.

Муниципальная власть - самая близкая к населению власть, и эта близость заключается в тесной, органической связи с территориальным общественным самоуправлением, составляющим один из институтов гражданского общества. Органы местного самоуправления непосредственно опираются на этот институт,

включают его в решение вопросов местной жизни.

Дуалистическая теория местного самоуправления может претендовать на статус синтетической теории современного российского местного самоуправления*(14). Однако идейные основы демократического института местной власти ею не исчерпываются. Эту теорию в определенной мере конкретизируют, а в некоторых случаях и превосходят по степени обобщенности принципы российского местного самоуправления.

2. Принципы местного самоуправления

Сравнительно молодая наука о местном самоуправлении пока не выработала должной, достаточно обоснованной системы указанных принципов. Между принципами, составляющими предмет теории, и принципами, содержащимися в Конституции Российской Федерации и законодательстве, существует разница, хотя значение теоретических принципов для практики чрезвычайно велико. Как отмечается в литературе, научные принципы предопределяют единые основы построения и деятельности местного самоуправления и важнейшие элементы этого конституционно-правового института - муниципальной власти. Кроме того, они выступают в качестве критерия оценки действующей системы самоуправления, позволяют оценить, насколько практика местного самоуправления отвечает идеям, выраженным в принципах. При этом сколь бы ни верны были разработанные теоретиками принципы, они не все и не всегда могут иметь одинаково полное воплощение на практике. Многое зависит от конкретных исторических, политических, экономических условий. Кроме того, теоретические принципы местного самоуправления не должны отрываться от реальных правовых основ местного самоуправления, выраженных в таких юридических документах, как Конституция Российской Федерации или Европейская хартия местного самоуправления.

В правовой литературе предлагается немало систем принципов местного самоуправления - в чем-то схожих, а в чем-то и различающихся*(15). Используя уже сделанные исследователями выводы и предложения, эти принципы можно подразделить на две группы.

К первой относятся принципы, устанавливающие положение муниципальной власти в общей системе публичной власти.

Во-первых, это компетенционная обособленность органов местного самоуправления. Законодательство устанавливает перечень вопросов местного значения, конкретизируемых в правах и обязанностях органов местного самоуправления. Они отделены от компетенции государственных органов, хотя на началах партнерства возможны контакты и совместные решения разных уровней публичной власти при решении общих задач в рамках, установленных законом.

Во-вторых, отсутствие в отношениях органов местного самоуправления с органами государственной власти и органов разных уровней местного самоуправления между собой признаков субординации и подчиненности. При этом при выполнении органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий они обязаны выполнять в

установленных законом случаях нормативные акты государственных органов, наделивших муниципалитеты государственными полномочиями.

В-третьих, взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти при решении общих задач. (Подробнее об этом речь пойдет ниже.)

В-четвертых, организационная самостоятельность органов местного самоуправления. Они свободны в выборе форм и методов решения вопросов местного значения и выполнения соответствующих полномочий, а также в реализации переданных им государственных полномочий. Они самостоятельны в определении своих внутренних организационных структур, в установлении регламентов их деятельности.

В-пятых, соразмерность финансовых и материальных ресурсов органов местного самоуправления и их компетенции. Этот принцип определяет важнейшее условие, без соблюдения которого местное самоуправление не может быть реальным.

В-шестых, право органов государственной власти наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, обеспеченными материальными и финансовыми ресурсами. Органы государственной власти могут и не наделять муниципальные органы государственными полномочиями. Тогда местное самоуправление становится более самостоятельным и автономным институтом. Однако на практике в большинстве демократических государств муниципальная власть исполняет некоторые полномочия государственной власти, осуществление которых подконтрольно органам, передавшим свои права и обязанности.

В-седьмых, право органов местного самоуправления на судебную защиту. Это одна из важнейших государственных гарантий статуса местного самоуправления как такового.

Ко второй группе принципов относятся те, с которыми связано демократическое устройство и функционирование муниципальной власти.

Во-первых, это выборность и сменяемость депутатов и должностных лиц. Выборность, как будет подробно показано ниже, - это основной способ формирования важнейших органов местного самоуправления и одновременно одна из главных "первичных" форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Сменяемость обеспечивает постоянно возобновляемую связь с избирателями депутатов и должностных лиц, гарантирует членам местного территориального сообщества возможность занять в системе местного самоуправления положение, существенно влияющее на ведение муниципальных дел.

Во-вторых, обязательное наличие представительных органов местного самоуправления и их право создавать ответственные перед ними исполнительные органы. Без представительных органов (кроме тех случаев, когда решения принимаются непосредственно самим населением) невозможно аккумулировать мнения, нужды и потребности различны групп населения.

Право создавать подведомственные исполнительные органы обеспечивает организационные гарантии эффективности усилий представительных органов.

В-третьих, гласность деятельности органов местного самоуправления.

Гласность, открытость работы органов местного самоуправления позволяет населению следить за тем, что и как решают муниципальные власти и вовремя воздействовать на них, если они поступают вопреки воле граждан.

В-четвертых, законность деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. Действия в русле законности гарантирует оптимальное положение муниципалитетов в общей структуре публичной власти. Действия вопреки закону исключают это положение. Кроме того, нарушение законности может повлечь нарушение прав и свобод граждан, установленных нормами права интересов, что также не соответствует назначению и роли местного самоуправления.

В-пятых, участие населения в подготовке, обсуждении, принятии, исполнении и контроле за исполнением решений органов местного самоуправления. Это участие является неотъемлемым правом граждан и ближайшим образом выражает сущность организации местного самоуправления как демократического института власти.

В-шестых, подотчетность и подконтрольность органов местного самоуправления населению. Это средство постоянной связи населения с органами местного самоуправления, предопределяющее возможность активного влияния населения на деятельность органов местного самоуправления.

Глава III. Понятие местного самоуправления

1. Общее определение местного самоуправления

В самом общем смысле самоуправление - это самостоятельное, без вмешательства извне улаживание тем или иным сообществом собственных дел. Сообщества могут быть территориальными, производственными, научными, студенческими, иными, относительно формализованными коллективами, решения которых принимаются всеми их членами или уполномоченными органами и относительно обязательны для каждого члена данного коллектива.

Местное самоуправление в первом приближении - это самостоятельное устройство своих дел территориальными сообществами, действующими в установленных пространственных границах. Это особый вид самоуправления, выступающий составной частью общей системы социального управления, т.е. системы организации общественной жизни в данной стране. В этом качестве местное самоуправление обладает рядом признаков, обозначающих его как многоаспектный политико-правовой институт, присущий любому демократическому государству.

Конституция РФ содержит важнейшие характеристики местного самоуправления, хотя в ней и нет прямого его определения. Основываясь на Конституции, это определение дает федеральное законодательство. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" устанавливает вслед за Конституцией, что местное самоуправление является одной из основ конституционного строя РФ, признается, гарантируется и осуществляется на всей

территории РФ. Местное самоуправление - это "форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций".

Как и в любом кратком определении, здесь каждое слово насыщено богатым содержанием. Местное самоуправление предполагает, согласно этому определению, самостоятельное решение вопросов местного значения. Именно решение, т.е. окончательное определение дела. Не совет, не рекомендация, не просто мнение, а властное вершение. Самостоятельное, т.е. независимое от других решение, но не "беспредел". Самостоятельность местного самоуправления относительна, ибо она осуществляется в рамках Конституции, федеральных и региональных законов. В этой связи содержание самостоятельности местного самоуправления вряд ли можно считать величиной постоянной. В зависимости от политических, экономических и социальных условий ее рамки могут изменяться.

Решаемые местным самоуправлением вопросы местного значения определяются законом и касаются обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.

Под свою ответственность. Ответственность может быть перед населением, государством, физическими и юридическими лицами. "Своя ответственность" означает также, что местное самоуправление должно опираться на собственные или преимущественно собственные материальные и финансовые ресурсы. Согласно ст. 126 Гражданского кодекса РФ муниципальные образования отвечают по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое закреплено за созданными ими юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в муниципальной собственности. Государство не отвечает по обязательствам муниципальных образований.

Местное самоуправление осуществляется двояким образом. Во-первых, непосредственно населением путем выборов, референдумов, сходов, собраний и конференций граждан и в других формах прямой демократии. И, во-вторых, через органы местного самоуправления - представительные, исполнительно-распорядительные, контрольные и др.

Местное самоуправление в своей деятельности исходит из интересов населения. В теоретическом плане не должно быть расхождений между интересами демократического, социального, правового государства, для которого человек, его права и свободы являются высшей ценностью, и интересами местного самоуправления. Однако на практике между органами этого государства и органами местного самоуправления в данной, конкретной ситуации противоречия случаются нередко, поскольку оценка одних и тех же дел разными уровнями власти и управления не может быть одинаковой.

Местное самоуправление при решении вопросов местного значения

учитывает исторические и иные традиции. Именно местная власть имеет все возможности принять во внимание в своих решениях огромное разнообразие природно-географической и экономической специфики, уклад жизни людей, их язык, культуру, бытовые и национальные особенности.

Приведенное определение в известной степени корреспондирует эталонному для современного европейского демократического государства определению местного самоуправления, содержащемуся в Европейской хартии местного самоуправления, которая подписана и Российской Федерацией. Под местным самоуправлением здесь понимается право и реальная способность органов местного самоуправления (в более точном, хотя и неофициальном, переводе на русский с английского и французского первоисточников - не "органов местного самоуправления", а "местных сообществ". - В.В.) регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона под свою ответственность и в интересах местного населения. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами. Данные положения не исключают обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан там, где это допускается по закону.

Это определение не ограничивается правом органов местного самоуправления самостоятельно принимать решения, но указывает на реальную способность это делать. Это весьма важная черта в характеристике местного самоуправления, предполагающая, что о реальном существовании местного самоуправления можно говорить лишь тогда, когда его правовая модель воплощается в жизнь. Данная идея актуальна для оценки современного российского местного самоуправления, эффективности его функционирования.

Россия делает лишь первые шаги на пути, обозначенном различными, подчас весьма привлекательными, по канонам демократии, правовыми, в том числе конституционными, установлениями об организации и деятельности местного самоуправления. Местное самоуправление в нашей стране пока не обладает в полной мере возможностями для реализации этих установлений. Усилия, направленные на то, чтобы право и способность его осуществления слились воедино, предпринимаются федеральными и региональными органами государственной власти, а также органами местного самоуправления. Однако цель будет достигнута, когда решение получат многие политические, социально-экономические и культурно-цивилизационные проблемы, выдвинувшиеся перед новой Россией. Надо учитывать, что местное самоуправление в развитых демократических государствах утверждалось в течение не одного столетия. Российскому же самоуправлению в его современном понимании от роду всего несколько лет. И, возможно, пройдет не одно десятилетие, пока оно крепко станет на ноги.

Американский историк Стивен Коэн писал еще на заре перемен в нашей стране, что невозможно "занять" демократию другой страны... Ни одна политическая система ни в одной стране не будет стабильной, если она не рождена в самой этой стране на ее почве как результат развития собственной

политической культуры.

Политическая жизнь в России, состояние местного самоуправления доказывают правильность этой мысли. Сейчас вряд ли есть смысл анализировать российскую модель местного самоуправления с точки зрения восприятия ее как "своей", вычислять, что в ней от англосаксонской, французской, немецкой или скандинавской моделей. Остается фактом, что наша модель в своем правовом оформлении немало заимствовала из зарубежного опыта, хотя многие органы муниципальных образований, как бы они ни назывались, по содержанию и стилю своей деятельности до сих пор связаны с традициями, к сожалению, не всегда самым лучшими, местных Советов народных депутатов. Российское местное самоуправление не может быстро оторваться от корней советской системы. Поэтому так ощутимо кое-где сопротивление местного "материала" новым формам организации власти на местах.

На нынешнем этапе местное самоуправление в России являет собой довольно пеструю картину - по темпам продвижения вперед к конституционной модели устройства местной власти. Наиболее видной общей чертой местного самоуправления, знаменующей сдвиг к утверждению демократической цивилизованной местной власти, является осуществление выборности его важнейших органов, наличие прежде всего выборных представительных органов, наделенных правом решения главных вопросов местной жизни. Во всем другом движение вперед неравномерно в разных регионах, на разных уровнях самоуправления.

Примечательная особенность состояния важнейшего института народовластия заключается в том, что сегодня местное самоуправление выступает как самоуправление его органов (к тому же не всегда оптимально выполняющих свои функции), а не самого населения, как это должно быть по определению. Члены местных сообществ слабо вовлечены в решение самоуправленческих дел. Ими заправляют во многих местах исключительно органы местного самоуправления, связанные с населением через выборы. Причем наибольших результатов в разных сферах местной жизни - жилищно-коммунальном хозяйстве, жилищном строительстве, благоустройстве, образовании, здравоохранении и других добиваются органы местного самоуправления в крупных и средних городах. Здесь наиболее развита инфраструктура, шире пообъектный состав муниципальной собственности и возможности финансового маневра. В Нижнем Новгороде, Омске, Томске, Иркутске, Челябинске, Свердловске, Саратове и ряде других городов муниципалитеты успешно осваивают новые экономические рычаги управления, умело распоряжаются муниципальной собственностью, используя рыночные отношения и развивая внешнеэкономические связи.

2. Политико-социальное и функциональное назначение местного самоуправления

Содержание местного самоуправления, конечно, богаче, чем то, которое определено в общем его определении. Местное самоуправление - сложный,

многоаспектный институт. И если двигаться дальше его общего определения, надо разобраться с различиями в его политико-социальном и функциональном назначении, подойти к нему с нескольких сторон.

2.1. Местное самоуправление как одна из основ конституционного строя

Будучи одной из основ конституционного строя, местное самоуправление служит важным устоем жизни нашего общества и государства, закрепленных в Конституции РФ.

В ряду основ конституционного строя местное самоуправление следует рассматривать как фундаментальный институт, в значительной мере определяющий сущностное содержание российского государства как демократического, правового и социального государства. В главе Конституции об основах конституционного строя о местном самоуправлении говорится в связи с осуществлением народом своей власти, формами собственности, в том числе на землю, ролью самоуправления в системе управления обществом. Эти нормы, как и все нормы данной главы Основного закона, имеют особую юридическую силу - законодатель обязан следовать данным нормам при дополнении или изменении остального текста Конституции. Другие нормы Конституции о местном самоуправлении развивают нормы, определяющие местное самоуправление как одну из основ конституционного строя.

Значение местного самоуправления как одной из основ конституционного строя наиболее ярко выражается в том, что оно наряду с другими конституционными институтами воплощает демократические идеи нового российского государства.

В местном самоуправлении заложен огромный демократический потенциал. Европейская хартия местного самоуправления подчеркивает, что именно на местном уровне наиболее непосредственным образом может быть обеспечено участие граждан в управлении государственными делами.

Демократия не исчерпывается участием граждан в управлении. Это еще и гласность, свобода обсуждать важнейшие проблемы, высказывать свое мнение и добиваться законным образом его учета в актах и действиях соответствующих органов. Местное самоуправление способствует этому.

Демократия - это еще и внутреннее ощущение гражданином своей полезности обществу, необходимости участия в его жизни. Местное самоуправление может гарантировать это, поскольку располагает широчайшим спектром способов и форм приобщения граждан к решению насущных жизненных проблем.

Демократия - это еще и политический режим, когда закон и реальность совпадают, а политический режим возникает как сочетание соответствующих идеологических установлений и как результат действий органов государства, правящих социальных сил и политических партий*(16). Если государство претендует на то, чтобы считаться демократическим, в нем должны обеспечиваться единство государственных институтов, свобода человека и гражданина. Будучи структурой, объединяющей государственные и

общественные начала, местное самоуправление способствует реализации и этой стороны демократии.

Конечно, демократия - это не беспредельная свобода действий всех и каждого. Она строится на дисциплине, организованности, ответственности личности перед обществом и государством (а не только их ответственностью перед личностью). Демократия несовместима с анархией, несоблюдением закона, пренебрежением интересов других людей. Местное самоуправление, действующее на основе закона и приближенное к отношениям людей на корневом уровне общества, может и должно способствовать утверждению такого демократического порядка.

2.2. Местное самоуправление как форма народовластия

В соответствии с Конституцией РФ единственным источником власти в Российской Федерации является народ. Таким образом, источник власти един. Вместе с тем формы ее реализации различны. Народовластие осуществляется непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

При характеристике власти в государстве используется наряду с понятием власти народа понятие публичной власти. Его применение позволяет конкретизировать и развить содержание конституционного определения народовластия, выделить в ряду его проявлений государственную власть, реализуемую государственными органами и должностными лицами, общественную власть, т.е. власть общественных объединений, и муниципальную власть, осуществляемую на основе местного самоуправления.

В правовых системах некоторых стран власть общественных объединений и муниципальная власть не разграничиваются. И та и другая считаются корпоративной публичной властью с учетом того, что общественные объединения и муниципалитеты - суть корпорации разных видов. В российской правовой доктрине и практике та и другая власти различаются.

Понятие муниципальной власти введено в официальный оборот Конституционным Судом РФ в его постановлениях от 24 января 1997 г. "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" и от 15 января 1998 г. "Об органах исполнительной власти в Республике Коми". Суд определил, что органами государственной власти местного уровня и муниципальными органами осуществляется публичная власть. Понятие публичной власти Судом не было раскрыто, но по смыслу судебного решения это власть, выражающая и защищающая общественные интересы.

В науке существуют различные, достаточно спорные точки зрения относительно природы муниципальной власти. В немалой степени этот спор вызван неоднозначным смыслом ст. 12 Конституции РФ, устанавливающей, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Именно эта норма дает возможность противопоставления государственной и муниципальной власти, государства и местного самоуправления. Однако на самом деле ст. 12 Конституции РФ трактует о

муниципальной власти как об одном из уровней народной власти. Речь идет прежде всего и главным образом об относительном организационном обособлении этой власти.

Ее органы формируются или, во всяком случае, по смыслу Конституции РФ, должны формироваться без вмешательства органов государственной власти, и их решения не требуют согласования с органами государственной власти или одобрения этих органов. Представительные выборные органы местного самоуправления, принимающие важнейшие решения, состоят по преимуществу или целиком из депутатов, для которых работа в этих органах не является профессией, они действуют "на общественных началах". Удельный вес вопросов, решаемых в формах прямой демократии (референдумы и др.), у муниципалитетов выше, чем у органов государственной власти. Возможности прямого влияния населения на местные дела значительно шире, чем на дела региональных или тем более федеральных, государственных инстанций. Муниципальная власть - "своя", самая близкая к населению, власть. Эта близость, кроме всего прочего, заключается в тесной органической связи местного самоуправления с территориальным общественным самоуправлением, составляющим один из институтов гражданского общества. Органы местного самоуправления непосредственно опираются во многих своих действиях на этот институт, включают его в решение вопросов местной жизни.

Вместе с тем функционирование местного самоуправления отнюдь не выпадает из системы государственно-властных отношений. Решения, принимаемые в системе местного самоуправления, - это, как отмечалось выше, не просто рекомендации членам территориального сообщества, которые можно учитывать, а можно и не принимать во внимание. Это властные акты, обязательные для всех, кто проживает в муниципальном образовании. Их выполнение обеспечивается при необходимости средствами государственного принуждения.

Местное самоуправление определенным образом встроено в систему государственной организации общества. Функции местного самоуправления, установленные Конституцией РФ и законами, должны непременно выполняться. За несоблюдение законов органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность.

2.3. Местное самоуправление как элемент правового статуса гражданина

Важнейшим институционально-юридическим выражением демократической сущности местного самоуправления является право гражданина на осуществление местного самоуправления. Хотя это право не входит в конституционный перечень основных прав и свобод человека и гражданина, оно имеет конституционное значение. На конституционный характер данного права обращается внимание в ряде постановлений Конституционного Суда РФ.

При этом следует четко представлять отличие этого права от других близких ему по содержанию конституционных прав граждан. Иногда в литературе содержание этого права вольно или невольно расширяется, и оно становится

мало различимым с конституционным правом на объединение, т.е. с правом на свободное создание общественных организаций. К данному выводу нельзя не прийти, если право на осуществление местного самоуправления толковать как безоговорочную возможность самоорганизации. Такое понимание связано с толкованием местного самоуправления как института только гражданского общества, или "прежде всего", "по преимуществу" гражданского общества. Однако данная точка зрения мало соответствует современному реальному местному самоуправлению.

Это понимание местного самоуправления давно было подвергнуто критике. Причем высказанные против него аргументы и сегодня не потеряли своей актуальности и убедительности.

Выдающийся русский юрист-государствовед Н.М. Коркунов писал о различиях между началом свободы союзов и самоуправлением: "Отношение государства ко всем другим общениям, кроме местных, определяется началом более или менее широкой свободы... Никогда государство не требует образования союзов, не делает их существование обязательным, не вменяет им в обязанность осуществление тех или других задач. Образование, существование, деятельность союзов имеет всегда факультативный, а не обязательный характер. Совершенно иного рода отношение государства к местным самоуправляющимся единицам. Государство не предоставляет свободе местных жителей образовывать эти местные единицы, не ставит в зависимость от усмотрения местного населения их существование, не допускает, чтобы предметы их деятельности всецело определялись волею их обывателей. Напротив, государство обязательно организует местные общения, определяет их устройство, указывает им обязательные предметы деятельности. Существование и деятельность местных общений, хотя и самоуправляющихся, не факультативны, а обязательны. Они не только могут быть, но и должны быть, государство не допускает их только, а требует"*(17).

Сторонники взглядов на местное самоуправление как на самоорганизацию граждан приводят обычно в качестве довода в свою пользу формулу Конституции РФ о признании государством местного самоуправления. Это, по их мнению, означает, что государство только регистрирует возникающее само по себе местное самоуправление в его "первородном" виде. В этой связи, считают эти авторы, надо учитывать историческое предназначение местного самоуправления, его "концептуально-логический" смысл, принимать во внимание возможную трансформацию его роли в будущем мире при изменении территориального устройства государств, например при их "разукрупнении". Говорится также о "классическом" самоуправлении, развивающемся "снизу", о "классических" его вариантах, применительно к рыночным условиям и т.д. В Основном законе речь идет не о "возможности осуществления", а именно об "осуществлении" местного самоуправления как обязательном требовании. Конституция определяет важнейшие вопросы местного значения, которые решаются органами местного самоуправления, и упоминает о "других" вопросах, подведомственных этим органам. Причем "другие" вопросы, вслед за названными Конституцией, определяются не самими органами местного самоуправления, а законами государства. Местное самоуправление по Конституции реализуется на

территориях, границы которых определяются этим государством, а не населением, хотя при этом мнение населения должно обязательно учитываться.

Из этого следует, что нужно четко различать право на местное самоуправление и право на осуществление местного самоуправления. Эти понятия по содержанию близки. На самом деле это неодинаковые юридические категории. Права на самоуправление как субъективного права не существует. Местное самоуправление является обязательным институтом конституционного строя, и его присутствие на территории всего государства не зависит от воли отдельных граждан или их коллективов. Оно учреждено в системе публичной власти общей волей всего народа, и нормативно объективировано в соответствующих положениях Конституции РФ. В отличие от него право на осуществление местного самоуправления является субъективным правом, содержание которого не связано с учреждением или упразднением местного самоуправления как такового. Игнорирование этого различия может привести не только к ошибочным выводам в теории, но и к усложнению практики местного самоуправления.

Известные события, связанные с укрупнением территориальных самоуправленческих единиц в некоторых субъектах Российской Федерации в конце 90-х гг. прошлого столетия, свои правовые обоснования находили в трактовке региональными властями права на осуществление местного самоуправления именно как права на самоуправление, т.е. как права иметь или не иметь самоуправление. Органы исполнительной власти субъектов Федерации устраивали референдумы, на которых населению предлагалось решить вопрос о целесообразности существования местного самоуправления на данной территории. Так, например, было в 1999 г. в Курской области, где предварительно законодательный орган - областная Дума внесла соответствующие изменения в Устав области и другие законодательные акты.

Губернатор Курской области А. Руцкой в своем обращении перед проведением референдума к населению писал: "Если на референдуме вы выразите желание образовать местное самоуправление на принципах экономического самообеспечения своей жизнедеятельности, на вашей территории будут проведены выборы и сформировано муниципальное образование с местным органом самоуправления. Если на референдуме вы выразите желание установить государственную власть в лице Совета народных депутатов, избираемого населением района, и исполнительного органа государственной власти в лице главы администрации района, избираемого Советом народных депутатов по представлению Губернатора Курской области, на вашей территории будет установлена государственная власть, по закону отвечающая за экономическое развитие и социальное обеспечение, как это было в советское время. **Поэтому вас никто не лишал права самим определиться, какая вам нужна власть. Государственная - подотчетная населению через Советы народных депутатов и исполнительный орган власти, или муниципальная (самоуправляющаяся) - не подотчетная и не подчиненная никому. Выбор за вами"** (курсив мой. - В.В.).

Таким образом, под флагом свободы использования конституционного права была сделана попытка демонтажа местного самоуправления.

Потребовалось вмешательство Конституционного Суда РФ, чтобы поставить ему правовой заслон. Суд в очередной раз занялся восполнением пробелов и устранением противоречий и недоговоренностей федерального законодательства о местном самоуправлении, которое не давало однозначного ответа на вопрос о содержании права на осуществление местного самоуправления.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 30 ноября 2000 г. указал, что местное самоуправление является необходимой формой осуществления власти народа и составляет одну из основ конституционного строя РФ. В то же время он сделал вывод о том, что граждане имеют право на осуществление местного самоуправления и реализуют его путем использования форм прямого волеизъявления и через органы местного самоуправления. "Это означает, в частности, что граждане имеют право на участие - непосредственно или через своих представителей в осуществлении публичной власти в рамках муниципальных образований, причем как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции Российской Федерации и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования".

Суд признал не соответствующими Конституции РФ положения законов Курской области, предусматривающих возможность для населения муниципального образования через референдум большинством голосов отказаться от реализации права на организацию местного самоуправления, поскольку тем самым допускается прекращение осуществления местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации.

Таким образом, во-первых, подтверждено право граждан не на самоуправление, а на его осуществление. Во-вторых, ограничено содержание этого права - оно исключает возможность создания и упразднения муниципального образования по воле населения (хотя при создании муниципальных образований, как и при изменении границ их территорий, мнение населения обязательно учитывается).

В отличие от прежнего Федерального закона о местном самоуправлении Федеральный закон N 131-ФЗ определяет возможность ограничения права граждан на осуществление местного самоуправления в точном соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, а именно - только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. В законе появились новые статьи, предполагающие установление федеральными законами особенностей организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях, наукоградах, на приграничных территориях и в других условиях. Эти федеральные законы, по сути, и должны расшифровать понятие "отдельные территории", которое только упоминается, но не раскрывается в Федеральном законе 1995 г.

Используемое в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон N 154-ФЗ) понятие "права местного

самоуправления", воспроизводящее формулу ст. 133 Конституции РФ, не идентично понятию "права граждан на осуществление местного самоуправления". Первое шире второго, права местного самоуправления имеют весьма важную компетенционную (муниципальных образований, органов и должностных лиц местного самоуправления) составляющую. И хотя эта составляющая непосредственно влияет на нормативно-правовое содержание права граждан на осуществление местного самоуправления, она имеет относительно самостоятельное значение и особый механизм ее защиты.

Это отнюдь не означает, что установленный ст. 133 Конституции РФ запрет на ограничение прав местного самоуправления следует понимать в абсолютно-императивном смысле безотносительно к другим положениям Конституции РФ. Данная норма Конституции РФ не носит такого характера, а ее реальное содержание может быть выявлено только в системной связи с иными статьями Конституции РФ, прежде всего с ч. 3 ст. 55 Основного закона. Если же ее рассматривать вне всего контекста Конституции РФ, то права местного самоуправления окажутся превыше всех остальных, в том числе основных прав и свобод человека и гражданина, что не соответствует концептуальному подходу к этим правам Основного закона.

Даже если поставить права местного самоуправления в общий ряд с основными правами и свободами (а они по определению таковыми не являются), то и в этом случае надо будет признать возможность их ограничения, поскольку Конституция РФ в ч. 3 ст. 55 предполагает это. Реальный, практический смысл запрета на ограничения этих прав состоит в том, что они не могут быть лимитированы никаким другим органом, кроме парламента Российской Федерации, и никаким другим актом, кроме федерального закона.

Будучи составной частью характеристики прав местного самоуправления, право граждан на осуществление местного самоуправления само является интегральным правом, воплощающим в себе те или иные возможности человека участвовать в решении вопросов местного значения. Конституционное значение имеют правомочия, обеспечивающие: во-первых, право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления; во-вторых, участвовать в местных референдумах и иных формах прямой демократии; в-третьих, иметь доступ к муниципальной службе; в-четвертых, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления. Кроме того, осуществление местного самоуправления предполагает и другие полномочия граждан. Эти права могут быть индивидуальными, принадлежащими каждому гражданину и реализуемыми отдельными членами территориального коллектива независимо от других его членов, и коллективными, осуществление которых возможно лишь посредством коллективных действий всех или большинства членов территориального коллектива. Например, право на осуществление правотворческой инициативы, право принимать решения по вопросам местного значения, право формировать органы местного самоуправления может быть осуществлено только коллективно. Право на доступ к муниципальной службе, или право на получение информации о деятельности органов местного самоуправления, реализуется индивидуально.

При этом основу права граждан на осуществление местного

самоуправления как права комплексного, с богатым нормативным содержанием, составляет индивидуальное право гражданина. Гражданин - член территориального сообщества - является главным субъектом права на осуществление местного самоуправления, как и главным субъектом местного самоуправления - демократического института публичной власти.

В местном самоуправлении самоорганизация наличествует, но не безусловная, а в предопределенной данными объективными обстоятельствами мере. Нереально также отказывать государству в его причастности к организации местного самоуправления, осуществляющему публичную власть, и вообще видеть смысл развития местного самоуправления в движении к полной самоорганизации или, что в принципе одно и то же, абсолютной отделенности его от государства (и с этой позиции оценивать нормы позитивного законодательства как правовые или неправовые).

Местное самоуправление никогда не будет полностью отделено от государства, даже если провозглашать это отделение как конституционный принцип. Пока государство существует - а перспективу его перерастания в общественное самоуправление в ближайшем или отдаленном будущем все научные теории, кроме марксистской, отрицают - оно в той или иной мере будет обязательно присутствовать в организации местного самоуправления. Не стоит стремиться к тому, чтобы доказать только гражданско-общественную или государственную первородность местного самоуправления. Не будут приближать к истине и попытки определить, что главнее, существеннее в местном самоуправлении - его принадлежность к гражданскому обществу с его корпоративной властью или к государству с его институтами государственно-властного принуждения. В местном самоуправлении есть и то и другое, причем то или другое становится более значимым, широким и видимым в зависимости от обстоятельств политического, экономического, культурного свойства.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определил местное самоуправление как форму осуществления народом своей власти. Именно в сочетании с этим определением местного самоуправления следует рассматривать содержание права граждан на осуществление местного самоуправления. Это право является институционно-юридическим способом обеспечения демократической сущности местного самоуправления. Однако пока гражданин не включен в самоуправленческую деятельность, т.е. в реальный процесс муниципального властвования, его право на осуществление местного самоуправления является ничем иным, как правоспособностью или возможностью осуществлять местное самоуправление. Но коль скоро эту возможность гражданин использует, он вступает в процесс, где решение вопросов местного значения и принятие соответствующих правовых актов является уже и правом и обязанностью. По самой природе своей этот процесс предопределен и непрерывен. Поэтому он не сочетаем с положением, при котором соответствующий властный орган или должностное лицо может принимать или не принимать решения по вопросам своей компетенции. Это вытекает из публичного характера выполняемых ими функций, обеспечивающих общественные интересы,

а не интересы данного органа или должностного лица*(18). В противном случае будет искажена демократическая природа муниципальной власти.

2.4. Местное самоуправление как способ оптимизации социального управления

Современное демократическое государство не может обеспечить эффективное регулирование экономических и социальных процессов, если в нем не существует местного самоуправления. Слишком сложны и многообразны эти процессы, чтобы решать все вопросы общественного развития только в центре. Автономия в принятии решений - важнейший способ оптимизации управленческой деятельности.

Определенная мера децентрализации управления возможна и необходима в каждом государстве - как в демократическом, так и в тоталитарном. Будучи сложной социальной управляющей системой, государство при любой форме правления и любом политическом режиме не может не допускать той или степени автономии своих подсистем, в том числе жестко структурированных по вертикали. Однако в тоталитарном государстве (и это доказал, в частности, опыт СССР) децентрализация не бывает последовательной. Будучи проведена бюрократическими методами, она ограничивает местные управленческие структуры как в содержании управленческой деятельности, так и в выборе "маневра поведения", требует соблюдения стандартов там, где необходимо творчество, и потому оборачивается для населения ограничениями в устройстве жизни, однообразием внешних условий существования. Напротив, децентрализация в демократическом государстве, расширяющая участие в управлении населения, использующая его опыт и знание, а также местные особенности, способствует разнообразию жизненных условий, уклада жизни в разных территориальных единицах и, в конечном счете, - свободе и полноте реализации жизненных устремлений.

Местное самоуправление - особый случай децентрализации принятия управленческих решений. Оставаясь в общей системе социального управления, оно перестает быть государственным управлением в его собственном значении, предполагающем субординационные отношения, т.е. отношения подчиненности, которые включают возможность назначения и освобождения от должности руководителей подчиненных органов, прямое директивное руководство, дисциплинарную ответственность "нижестоящих" должностных лиц перед "вышестоящими". Местное самоуправление располагает более широкими возможностями в самостоятельном решении дел, включенных в его компетенцию, чем если бы эти дела находились в ведении местных государственных органов. Сам режим решения этих дел - режим относительной свободы - иной, чем у государственно-властных структур.

В муниципальной теории и практике сложилось представление о традиционных для местного самоуправления делах: местные дороги, здравоохранение, образование, коммунальное хозяйство, благоустройство, социальная помощь. В разных странах и в разное время этот перечень выглядит

неодинаково и зачастую определяется политической целесообразностью. При всем том в цивилизованном демократическом государстве политические решения, связанные с перераспределением компетенции "по вертикали", не могут быть произвольными. Международное сообщество к нынешнему времени выработало принципы разграничения компетенции, с которыми должны считаться политики. Важнейший из них - принцип субсидиарности, нашедший свое закрепление, в частности, в Европейской хартии местного самоуправления. Он является современным особым выражением идей децентрализации, если ее понимать как передачу на местный уровень управленческих задач, определяемую данными условиями, а не как заведомо оправданную передвижку "вниз" любых, безотносительно к их характеру дел.

В статье 4 Европейской хартии местного самоуправления говорится: "Осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии". Иными словами, то, что может хорошо делаться на низовом уровне, должно делаться именно на нем, и ни на каком ином уровне.

Принцип субсидиарности не является абсолютным и не рассматривается в изоляции от других принципов управления. В ряду этих принципов - принцип единства действий. Он является одним из важнейших требований, соблюдение которого требует постоянного внимания со стороны государственной власти и вызывается необходимостью самого экономного из возможных управления ресурсами, чтобы избежать дублирования усилий. Принцип единства действий не может быть характерен для каждого региона, поскольку, как указывалось выше, существуют полномочия, которые, по определению, лучше реализуются на местном, чем на центральном уровне. В таком случае центральные или региональные органы государственной власти должны иметь возможность отказаться от своей регулирующей функции и идти на вмешательство "сверху" ради единства действий либо тогда, когда это безусловно необходимо, либо в случаях, предусмотренных процедурными правилами*(19).

Муниципальное управление, приближенное к населению более, чем какой-либо орган государства, ставит своей главной целью качество жизни людей на территории муниципального образования, играет существенную роль в охране безопасности, здоровья, обеспеченности жильем, повышении уровня материального благосостояния людей, состояния окружающей среды, возможности каждого получить образование, удовлетворить культурные и досуговые потребности членов местного сообщества*(20).

В научном плане муниципальное управление регулируется не только муниципальным правом и административным правом, но и общей наукой об управлении, теорией информации, социологией и другими отраслями знаний и многими прикладными дисциплинами. Процесс муниципального управления, как всякий управленческий процесс, включает изучение и анализ исходной ситуации, целеполагание, координацию, разработку, принятие и осуществление решений, контроль за их выполнением. В последнее время в некоторых муниципалитетах появились технические регламенты, регулирующие принятие решений в разных

отраслях муниципального управления, которые ставят это управление на прочные организационно-правовые основы, сближая его в этом отношении с государственным управлением. Однако в этих технических регламентах больше внимания уделяется опоре на готовность, энергию, волю, интеллект, труд местного населения. Местное население выступает не только как объект, но в ряде случаев и как субъект управления.

2.5. Местное самоуправление как институт организации и предоставления услуг населению

Муниципальные услуги служат конечной целью муниципального управления, направленного на улучшение непосредственного жизнеобеспечения граждан, решение вопросов местного значения и выполнения переданных муниципалитетам государственных полномочий.

Практика предоставления организованных и полномасштабных муниципальных услуг еще только складывается. Есть муниципалитеты, которые в муниципальным услугам относят услуги нематериального характера, оказываемые органами местного самоуправления в форме предоставления различной информации в виде справок, официальных документов, разрешающих строительство, подведение газа и т.д.

Например, Светлогорский городской совет Калининградской области утвердил реестр муниципальных услуг и юридических действий, который содержит регулярно обновляемый перечень действий органов местного самоуправления и муниципальных учреждений только за плату. К ним отнесены, например, оформление договора приватизации жилья, консультация по вопросам приватизации жилья, выдача справки о приватизации жилой площади, услуги по бронированию, поднайму, обмену жилой площади, предоставление справок по этим вопросам, замена ордера, выдача дополнительного ордера при разъезде, выдача дубликата ордера, технических условий на подключение электробытовых приборов мощностью свыше 1,3 кВт к электросети жилых домов и т.д.

На самом деле, как это определяется, например, постановлением главы г. Волгограда, муниципальные услуги - это услуги, оказываемые муниципалитетом физическим и юридическим лицам, которые соответствуют перечню вопросов местного значения (включая инфраструктурные), решаемые данным муниципалитетом. Они оказываются органами местного самоуправления и бюджетными учреждениями города по всему спектру решаемых ими задач. Они предоставляются безвозмездно или по ценам (тарифам), установленным в порядке, определенном органами местного самоуправления.

Механизм предоставления муниципальных услуг включает, в частности, как это следует из сказанного выше, создание реестра услуг. Он нужен при формировании информационной базы для оценки расходных обязательств муниципалитета и для обеспечения соответствия предоставляемых услуг требованиям законодательства и муниципальных нормативных актов. Реестр включает порядковый номер каждой услуги, ее наименование и содержание, единицу измерения (в натуральном или денежном измерении), частичное

финансирование, способ расчета стоимости, отраслевое или территориальное структурное подразделение администрации муниципалитета, потребителя услуг.

Иногда в реестре услуг прямо указывается их стоимость.

Чаще органы местного самоуправления нормативы стоимости услуг определяют в отдельном документе. В некоторых субъектах Федерации (например, в Московской области) нормативы стоимости предоставления государственных и муниципальных услуг определяются Законом субъекта Федерации, причем действующим только в предстоящем году, а затем обновляемым. Здесь, с одной стороны, устанавливаются расчетные показатели финансового обеспечения услуг за счет средств бюджета Московской области и бюджетов муниципальных образований в расчете на одного жителя Московской области или на единицу измерения при оказании отдельных услуг. Эти нормативы касаются социальной сферы, жилищно-коммунального хозяйства, системы дорожно-мостового хозяйства, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, а также содержания органов местного самоуправления области. Конкретные цифры бюджетов обозначены для муниципальных услуг, связанных с организацией предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (начального общего) образования по основным общеобразовательным программам; предоставлением дополнительного образования; предоставлением общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципальной единицы, отдыха детей в каникулярное время. Речь идет также об услугах по оказанию медицинской помощи, услугах в области культуры, дорожного хозяйства и др. Часть нормативов является общей для всех муниципальных образований, за некоторыми исключениями. Другие расчетные показатели общей стоимости услуг определяются с учетом различных поправочных коэффициентов по методике, утверждаемой законом Московской области в годовом бюджете.

В ряде случаев, когда речь идет об оказании муниципальной услуги, имеющей характер документальной информации, в порядок оказания услуг входит стандарт оказания услуги, который содержит общее описание услуги, органа, предоставляющего услугу, исчерпывающий перечень документов, необходимых для получения услуги, информацию о сроке оказания услуги и ее платности, способы получения информации о порядке предоставления услуги, в том числе через сеть "Интернет".

Стандартизация и регламентирование муниципальных услуг предполагает разработку и утверждение муниципалитетом административных регламентов предоставления этих услуг. В регламентах описывается последовательность действий при предоставлении муниципальной услуги, максимальный срок выполнения действия, формы и порядок контроля за совершением действия, способ фиксации результата этого действия, порядок обжалования действия и др.

Кроме того, к позитивным моментам порядка оказания муниципальных услуг относится мониторинг и оценка качества предоставляемых услуг. Они позволяют выявить проблемы в организации предоставления услуг, определить их качество и на этой основе сделать выводы для улучшения всей практики предоставления услуг.

Как это установлено в ряде муниципалитетов, мониторинг и оценка качества

предоставления услуг проводятся с помощью социологических опросов, специализированных личных интервью в местах предоставления услуг. Решения органов местного самоуправления в ряде случаев включают содержание актов, которые дают возможность оценить качество инфраструктуры, связанной с предоставлением услуг, удовлетворенность компетентностью и вежливостью, результатами полученной услуги, распространение фактов взимания дополнительной оплаты услуги и т.д.

Системные процедуры оказания муниципальных услуг не получили широкого распространения, но сама тенденция к их все большему внедрению и улучшению, безусловно, заслуживает одобрения. Эти процедуры конкретизируют главные функции местного самоуправления, которые заключаются в обеспечении конституционных прав гражданина, создании достойных условий жизни местных сообществ и каждого их члена. Они поворачивают муниципалитеты лицом к нуждам и потребностям жителей городов и сел. Будучи оформлены решениями органов местного самоуправления, они, конечно, не могут сыграть определяющей роли в решении проблем непосредственного жизнеобеспечения граждан, но их роль не следует преуменьшать. Системное применение процедур оказания муниципальных услуг ясно высвечивает роль органов местного самоуправления как организаторов и поставщиков услуг, в которых нуждается местное население.

Улучшению предоставления услуг может существенно послужить перевод их на систему электронных информационных коммуникаций. Пока эта система в муниципалитетах внедряется очень медленно. Впереди крупные городские муниципальные образования. Например, в г. Перми жители могут записываться в очередь к врачу прямо из дома по Интернету. Таким же способом можно записаться в читальный зал библиотеки, в школы, детские сады. Однако такого опыта пока нет в подавляющем большинстве городских округов и муниципальных районах.

Существенным резервом совершенствования порядка предоставления муниципальных услуг служит объединение группировки их предоставления. Согласно постановлению Правительства РФ от 3 октября 2009 г. N 796 органам местного самоуправления должны создавать в каждом муниципальном образовании (надо полагать, первым делом в городских округах - крупных или средних по размерам территории и муниципальных районах) многофункциональные центры предоставления муниципальных услуг, т.е. муниципальные учреждения в целях организации централизованного предоставления муниципальных услуг. На базе таких центров должно предоставляться не менее 50% услуг по социальной поддержке населения; регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним; определение или подтверждение гражданско-правового статуса заявителя: регулирование предпринимательской деятельности.

Центр, обычно, должен располагаться в отдельном здании либо в части отдельно стоящего здания. Помещения центра, предназначенные для работы с заявителями, как правило, находятся на нижних этажах здания и имеют отдельный вход. Муниципальные услуги предоставляются центром разными способами - путем приема и выдачи документов, осуществляемых сотрудниками центра с предварительной передачей документа для исполнения в орган местного

самоуправления или в организацию, участвующую в предоставлении муниципальных услуг; путем приема, обработки и выдачи документов (информации), осуществляемых без передачи документов в иные органы и организации с использованием информационных систем органа местного самоуправления или организации, участвующей в предоставлении муниципальных услуг; путем приема, обработки, выдачи документов (информации), осуществляемых в центре сотрудниками органа местного самоуправления или организации, участвующей в предоставлении муниципальных услуг. Для этих сотрудников организуются специальные рабочие места.

Глава IV. Источники муниципального права

Понятие источника муниципального права базируется на общепринятом понятии источника права в юридическом смысле как формы выражения права, содержащей нормы права, обязательные к исполнению.

Источники муниципального права можно классифицировать минимум по двум основаниям: 1) по субъектам правового регулирования; 2) по объему и характеру регулируемых отношений (статутные акты о местном самоуправлении и акты, дополняющие эти статутные акты или развивающие их).

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в отличие от одноименного Федерального закона от 28 августа 1995 г. N 154, нет упоминания о муниципальном праве, но есть ст. 4 "Правовая основа местного самоуправления", в которой перечисляются виды правовых актов, регулирующих вопросы местного самоуправления. Эти акты и являются источниками муниципального права, определяемыми по субъектам правового регулирования. Закон N 131-ФЗ дает перечень указанных актов в иерархической последовательности. Впервые в качестве одной из правовых основ местного самоуправления называются общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, которые в соответствии с п. 4 ст. 15 Конституции РФ являются составной частью правовой системы Российской Федерации. К таким международным договорам относится Европейская хартия местного самоуправления, ратифицированная Россией в 1998 г. Однако, хотя эта Хартия служит образцом демократического устройства местного самоуправления в Европе, Конституция РФ и федеральные законы, как отмечает Конституционный Суд РФ, закрепляют более высокий, чем это предусмотрено международными обязательствами России, уровень гарантий самостоятельности местного самоуправления, который субъекты Российской Федерации не вправе занижать или ограничивать*(21). Речь идет прежде всего о гарантиях правовых, которые не всегда подкрепляются гарантиями экономическими или политическими. Этот и многие другие выводы, содержащиеся как в констатирующей, так и резолютивной частях решений Конституционного Суда РФ, вынесенных по итогам проверки конституционности актов или отдельных норм муниципального права, содержащихся в федеральных законах, имеют общеобязательный характер и

потому признаются источниками муниципального права.

В перечень источников муниципального права, содержащийся в ст. 4 Федерального закона N 131-ФЗ, входит Конституция Российской Федерации. В Конституции РФ заключен ряд норм, в которых местное самоуправление определяется как одна из основ конституционного строя, форма народовластия. Роль прав и свобод человека определяется как смысл деятельности местного самоуправления, устанавливаются обязанности органов местного самоуправления в качестве гарантов некоторых основных прав и свобод человека и гражданина (ст. 3, 8, 9, 12, 18, 24, 32, 33, 40, 41, 43, 46), определяются формы организации местного самоуправления (ст. 130-133), разграничиваются содержание законодательного регулирования этого демократического института между Федерацией и ее субъектами (п. "н" ст. 72 и ч. 2 ст. 76).

Если обратиться к мировому опыту конституционного регулирования, можно заметить, что в конституциях современных федеративных государств муниципальные институты в одних случаях в основных законах федераций не регламентируются вообще (США, Канада), а в других (например, в Мексике) определяют подробнейшим образом сферу деятельности муниципалитетов. Наконец, в некоторых конституциях дается только краткая обобщающая характеристика местного самоуправления (в ФРГ, например) и несколько норм о принципах его организации и основах финансирования. Остальное приходится на долю законодательства субъектов Федерации. Каждый из этих вариантов связан с историческими особенностями возникновения и утверждения федераций, самих институтов местного самоуправления и политическими традициями.

В Конституции РФ, закрепившей контуры новой реальной федерации, заменившей прежнюю формальную федеративную систему, можно было с сугубо теоретических позиций и не определять так подробно статус местного самоуправления. Достаточно было бы установить, что государство признает и гарантирует местное самоуправление, предоставив право самим субъектам Федерации урегулировать остальные вопросы. Но какое конкретно местное самоуправление признается новым федеративным государством? Любое, которое возникает в каждом субъекте Федерации? Надо учитывать, что традиции демократической местной власти в России невелики, опыт незначителен. При этих условиях местное самоуправление строится "сверху", по инициативе федеральных органов. Нужна его общая конституционная модель, необходимы правовые федеральные гарантии ее осуществления. Именно в этом качестве следует рассматривать достаточно подробное регламентирование Конституцией РФ самого приближенного к населению института публичной власти.

Вслед за Конституцией РФ ст. 4 Федерального закона N 131-ФЗ называет в качестве источников муниципального права федеральные конституционные законы, другие федеральные законы.

Перечень нормативных правовых актов, составляющих правовую основу муниципального права, закрепленный в Законе N 131-ФЗ, существенно отличается от того, который был установлен Федеральным законом N 154-ФЗ.

В нем говорилось не о правовой основе, а о законодательной основе местного самоуправления. Речь шла о нормах муниципального права, которые, по смыслу ст. 7 Закона, идентифицировались с законодательными нормами в узком

смысле, регулирующими местное самоуправление. О подзаконных актах, их роли в регламентировании местной демократической власти речи не было. Формально из текста статей Закона о законодательной основе местного самоуправления нельзя было сделать вывод, что местное самоуправление не может регламентироваться актами органов исполнительной власти. Вправе ли она этим заниматься и в какой мере, из Закона N 154-ФЗ понять было нельзя. Если исходить из того, что местное самоуправление осуществляется только на основе Конституции РФ и федеральных законов, конституций, уставов и законов субъектов Федерации, то это следует признать позицией, не реальной для условий России, правовая система которой находится пока в стадии становления. Она постоянно опровергалась практикой издания по вопросам местного самоуправления не только законов (федеральных и региональных), но и правовых нормативных актов Президента, Правительства, министерств и ведомств Российской Федерации.

Регулирование местного самоуправления только законами, конечно, создает больше правовых гарантий утверждения адекватного объективным условиям и соответствующего конституционным положениям демократического института публичной власти. Но когда этот институт находится в процессе укоренения, только законом не обойтись. Нужны нормативные акты органов исполнительной власти. Да и после укоренения муниципалитетов эти акты тоже могут занять свое место в системе нормативного регулирования местного самоуправления.

При этом надо иметь в виду, что в соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормальные акты субъектов Федерации. По точному смыслу этой формулы акты федеральных органов исполнительной власти не могут приниматься по вопросам реализации общих принципов организации местного самоуправления. Вопросы организации и осуществления местной власти в конкретных сферах, а также вопросы реализации полномочий органов местного самоуправления опосредовано затрагиваются в том числе в законах, принимаемых по предметам ведения РФ, или законами о наделении муниципальных органов отдельными федеральными государственными полномочиями. В этом случае федеральное подзаконное регулирование имеет конституционное основание.

Когда законы содержат не декларированные, а вполне конкретные правила, оставляя не слишком много свободы усмотрения для их применения, возможность издания подзаконных актов оправдана и, более того, необходима. Именно в этом контексте следует рассматривать положение Закона N 131-ФЗ о том, что правовую основу местного самоуправления составляют не только законы, но и издаваемые в соответствии с ними иные правовые акты Российской Федерации.

Из иных правовых актов Российской Федерации, регулирующих местное самоуправление, о которых говорится в Законе N 131-ФЗ, следует отметить указы Президента РФ и постановления и распоряжения Правительства РФ. В качестве примеров можно привести Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов", распоряжение Правительства РФ от 25 мая

2004 г., устанавливающие перечень субъектов РФ и отдельных районов субъектов РФ, относящихся к территориям с низкой и высокой плотностью населения, которая должна учитываться при формировании поселений и муниципальных районов, или постановление Правительства РФ от 6 ноября 2004 г., которым установлены квалификационные ограничения для должностей финансовых органов местной администрации.

Источники права по вопросам местного самоуправления включают, кроме федеральных актов, акты субъектов Федерации, к которым относятся конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Из числа этих актов не исключаются нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Федерации, но по общему правилу они должны издаваться в соответствии с законами субъектов Федерации.

Относительно разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации речь впереди. Здесь же отметим только, что соотношение этих актов, как оно определялось Законом N 154-ФЗ, существенно отличается от того, которое закреплено Законом N 131-ФЗ.

Правовое регулирование местного самоуправления происходит на трех уровнях - федеральном, региональном и муниципальном. К актам муниципальным, составляющим правовую основу местного самоуправления, Закон N 131-ФЗ относит уставы муниципальных образований, решения, принятые на референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты (подробно речь о них пойдет ниже).

Разграничивая источники муниципального права по объему закрепляемого ими правового материала, следует отметить статутные федеральные законы об общих принципах местного самоуправления, другие правовые акты целиком или в большей части своей посвященные местному самоуправлению, и правовые акты (они могут быть и федеральными, и региональными, и муниципальными), регулирующие наряду со многими другими вопросами и вопросы муниципального права.

Статутный закон об общих принципах местного самоуправления предусмотрен п. "н" ст. 72 и п. 2 ст. 76 Конституции РФ. С начала социальной и политической перестройки и до настоящего момента было принято четыре таких закона. Последний статутный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" был принят 6 октября 2003 г. и полностью вступил в силу с 1 января 2009 г. Со дня официального его опубликования в октябре 2003 г. до 1 января 2009 г. был установлен переходный период, в течение которого начали действовать и частично осуществлены некоторые положения, для которых были установлены иные сроки и порядок вступления в силу (например, положения ст. 11-16, 34-37, 2, 4, 28, 44 и др.).

Рядом со статутными законами в качестве источников муниципального права располагаются иные федеральные законы, целиком посвященные регулированию отдельных вопросов правового положения муниципалитетов и их деятельности. Это такие федеральные законы, как, например, Федеральный закон "О государственной регистрации уставов муниципальных образований", Федеральный закон "Об основах муниципальной службы в Российской

Федерации".

Кроме того, нормы муниципального права могут содержать акты, хотя и не посвященные целиком местному самоуправлению, но в большей или меньшей мере затрагивающие его организацию и деятельность. Это, например, федеральные законы от 7 февраля 2011 г. N 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований", от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и др. Больше всего такие законы (прежде всего - федеральные) касаются компетенционной части статуса органов местного самоуправления. Достаточно назвать Градостроительный или Жилищный кодексы Российской Федерации.

Множественность таких актов дает основания для подразделения источников муниципального права по отраслям правового регулирования, связанным с решением вопросов местного значения. Кроме того, источники муниципального права можно разграничивать и по различным иным признакам и основаниям.

Глава V. История правового регулирования местного самоуправления

1. Положения о земском и городском самоуправлении во второй половине XIX и начале XX в.

В российском законодательстве, вплоть до законодательных актов Временного правительства 1917 г., термин "местное самоуправление" почти не употреблялся. Тем не менее местное самоуправление в общепринятом современном смысле этого слова было введено в России в 1864 г. после крестьянской реформы 1861 г. и логически сопровождало эту реформу, давшую гражданскую свободу значительной части сельского населения России. Все предыдущие попытки установить в России местное управление на сколько-нибудь демократических началах (в том числе Петра I и Екатерины II) не могли дать никаких плодов в условиях господства крепостного права. Закрепощение крестьян препятствовало превращению сословных дворянских привилегий в общегражданские права, а крепостнические нравы пропитывали всю общественную атмосферу, выращивая и поддерживая бюрократический произвол на всех этажах государственного здания. Как только узы крепостной неволи разрушились, переустройство местного управления на новых основах стало неизбежным. Уже в ходе подготовки реформы 1861 г. для многих ее участников и организаторов становилось ясным, что они послужат началом обновления всего политического быта России, одним из первых шагов которого явится установление местного самоуправления.

Комиссия, созданная для подготовки реформы губернских и уездных учреждений, проектировала местное самоуправление исходя первоначально из

самых прогрессивных демократических идей. В материалах комиссии содержится утверждение, что земским учреждениям (именно так именовались вводимые органы местного самоуправления на селе, хотя в обширной научной литературе того времени они рассматривались как органы самоуправления) должна быть предоставлена действительная и самостоятельная власть в заведывании делами местного интереса, местного хозяйства губерний и уездов. "Доколе действия земских учреждений касаются только местного интереса, нет необходимости в участии правительственной власти в прямом вмешательстве и влиянии на ход дел"*(22).

Комиссия заявляет далее, что участие двух различных по своему началу властей в управлении местными делами, как показывает опыт, не принесет полезных результатов. Поэтому, обеспечивая независимость и самостоятельность земских учреждений, следует предоставить правительственной власти лишь надзор за законностью состоявшихся уже постановлений и установить ответственность земских учреждений за незаконные действия перед судом.

Члены комиссии выступили за устранение сословного принципа при формировании земских органов. "Сословное деление, - утверждали они, - доныне признаваемое и принятое законом, не согласно с характером земских учреждений, имеющим в принципе не сословные, но общие хозяйственные интересы известной местности"*(23).

Однако все эти и другие прогрессивные идеи на практике претерпели существенные изменения. Земские учреждения, как и городские органы самоуправления, предстали в Положении 1864 г. о земских учреждениях и в Городовом положении 1870 г. далеко не в том виде, как они первоначально планировались либеральными членами Комиссии.

Прежде всего, самоуправление устанавливалось в границах административно-территориальных единиц - уезда, губернии и, отдельно, города. Логично и демократично было бы приблизить самоуправление к волости, основу которой составляла община сельских жителей. Но в коренных российских губерниях крестьянская община была сословной единицей. Поэтому самоуправление на первом деревенском всесословным уровне установлено было лишь в Финляндии, губерниях царства Польского и в прибалтийских губерниях. В Финляндии, например, учреждены были сельские и городские самоуправленческие всесословные общины, которые, впрочем, по замечанию некоторых государствоведов, были организованы по образцу шведских общин и регулировались Законом 1865 г., представлявшим собой даже в подробностях сколок со шведского общинного устава 1862 г.*(24).

Далее, земские и городские самоуправленческие учреждения были образованы наряду с правительственными, не будучи с ними внутренне связанными в одну общую систему управления. Все местное самоуправление оказалось поэтому проникнуто дуализмом, базирующемся на противопоставлении правительственного и земского начала. Причем дуализм местного самоуправления сочетался с нежеланием царского правительства выпускать местное самоуправление из поля своего зрения. И, если по положениям 1864 и 1870 г. давление царских чиновников на земства и городское управление

ограничивалось, то позднее, в период наступления реакции, оно существенно усилилось. Уже Положение о земских учреждениях 1890 г. и Городовое положение 1892 г. значительно усилило бюрократический надзор за выборными органами местного самоуправления. Достижения земских учреждений в организации народных школ, больниц, библиотек определялись вопреки нажиму, который постоянно испытывали земские учреждения со стороны правительственных властей. И этот нажим не был спонтанным, он был запрограммирован в законодательных актах, посвященных сельскому и городскому местному самоуправлению. Так что, с точки зрения организации местного самоуправления в России во второй половине XIX и начале XX в., его опытом можно воспользоваться в весьма ограниченной степени (хотя, безусловно, в этой сфере есть моменты, интересные для нынешней российской практики местного самоуправления).

Учрежденное Положением 1864 г. деление выборщиков по куриям, где немалое значение имел имущественный ценз, оказалось недостаточным для обеспечения преимущественного участия в земских учреждениях дворян. Поэтому Положение 1890 г. заменило эту группировку избирателей на другую - чисто сословную. Где бы и каким бы имуществом человек ни владел, он участвовал теперь в земских выборах с избирателями одного с ним сословия. Вместо трех создавалось два избирательных собрания (одно из избирателей - дворян, потомственных и личных; другое из лиц, принадлежащих к одному из городских состояний). Крестьяне избирали теперь гласных тоже отдельно, но не в избирательных собраниях, а на волостных сходах. Как и прежде, к избранию гласных от крестьян применялась система косвенных выборов. Они избирали не гласных, а кандидатов в гласные по одному от каждой волости, но теперь гласные назначались губернатором из числа этих кандидатов. Искажение самого принципа выборности при таком порядке очевидно. Смысл его в том, чтобы не допускать проникновения в состав гласных "неблагонадежных" крестьян.

Интересно с позиций сегодняшней практики выборов в органы местного самоуправления, что как в 1864, так и в 1890 г. устанавливались следующие ограничения для участия в выборах: лишались права участвовать в избирательных собраниях лично за себя или в качестве представителя, а равно права участвовать в избирательных съездах лица, "подвергшиеся суду за преступные деяния, влекущие за собой лишение или ограничение права состояния, либо исключение из службы, а равно за кражу, мошенничество, присвоение вверенного имущества, укрывательство похищенного, покупку и принятие в заклад заведомо краденного или полученного через обман имущества и ростовщичество, когда они судейскими приговорами не оправданы, хотя бы после состоявшегося осуждения они были освобождены от наказания за давностью, примирением, силою Всемилостивейшего манифеста или особого Высочайшего повеления; отрешенные по судебным приговорам от должности - в течение трех лет со времени отрешения, хотя бы они и были освобождены от сего наказания за давностью силою Всемилостивейшего манифеста или особого Высочайшего повеления; состоящие под следствием или судом по обвинениям в преступных действиях, означенных выше, или влекущие за собой отрешение от должности; подвергшиеся несостоятельности, впредь до определения свойства

ее, а из лиц, которых дела сего рода приведены уже к окончанию - все несостоятельные, кроме признанных несчастными; лишенные духовного сана или звания за пороки, или исключенные из среды обществ и дворянских собраний по приговорам тех сословий, к которым они принадлежат; состоящие под негласным надзором полиции"*(25).

Такие ограничения не согласуются с нынешними законодательными установлениями о всеобщем избирательном праве. Хотя можно с достаточной степенью уверенности предположить, что они с определенной стороны обеспечивали чистоту состава представительных органов местного самоуправления, ограждая его от проникновения уголовных или тяготеющим к ним элементов. Вряд ли применимы эти ограничения теперь, когда политические права граждан в их широком составе и содержании закреплены не только внутригосударственными законодательными актами, но и в международных декларациях и соглашениях. Поэтому в условиях, когда криминальные элементы подчас избираются в представительные органы всех уровней, особенно в органы местного самоуправления, бороться с этим явлением надо не путем ограничений в избирательных правах, которые применялись прежде, а другими способами.

В отличие от выборов в земские собрания Городовое положение 1870 г. отказалось от сословной организации выборов городских гласных. Положение 1870 г. установило податный (налоговый) ценз и группировку избирателей на три разряда согласно размеру уплачиваемых каждым избирателем прямых налогов в пользу города. Новое Городовое положение 1892 г. отказалось от трехклассной системы, заменило податный ценз имущественным. Правом участия в городских выборах стали пользоваться, во-первых, собственники или пожизненные владельцы недвижимого имущества, находящегося в пределах города и уплачивающие оценочный в пользу города сбор в столицах - не менее 3000 р. в городах же с численностью населения, превышающей 100 000 - не менее 1500 р.; в городах губернских, областных и образующих градоначальство и более значительных уездных - не менее 1000 р.; в остальных - не менее 300 р.; во-вторых, содержатели торгово-промышленных предприятий, заведений, требующих выборки гильдейского свидетельства, причем в столицах - непременно первой гильдии. Избиратели группировались по территориальному принципу, причем в многолюдных городах создавалось несколько избирательных собраний по участкам города. Число гласных, подлежавших избранию от каждого участка, определялось пропорционально числу избирателей.

Другие условия избирательного права для городских выборов были в общем те же, что и для земских, но Городовое положение 1892 г. присоединяет к ним еще два ограничения, лишающие права выбора: во-первых, содержателей и сидельцев винных и ведерных лавок и питейных домов и, во-вторых, лиц, за которыми числятся недоимки по городским сборам свыше полугодового оклада*(26).

Гласные земских собраний избираются на три года, гласные городских дум - на четыре. В состав уездного земского собрания кроме гласных входят представители ведомства государственных имуществ и удельного (по одному от каждого), назначаемые начальником местного управления земледелия и государственных имуществ и соответствующим министром, если в уезде имеются

казенные или удельные земли; депутат от духовного ведомства, если епархиальное начальство признает полезным его назначение; городской голова главного города уезда; председатель и члены уездной управы, хотя бы они и не состояли гласными. Кроме того, в заседании земского собрания участвуют инспектор сельского хозяйства по приглашению председателя собрания и - при обсуждении собранием плана действий по выдаче ссуд на сельскохозяйственные улучшения - представитель главного управления землеустройства и земледелия по назначению главного управляющего землеустройством и земледелием*(27).

Губернское земское собрание составляется из уездных. Губернские гласные избираются местными городскими думами из числа их гласных и, кроме того, из всех уездных представителей дворянства, местных управляющих государственным имуществом и удельным управлением, депутатов от духовного ведомства, а также председателя и членов губернской земской управы, хотя бы они и не состояли губернскими гласными, и некоторые другие губернские чиновники*(28).

Первоначально при подготовке еще Положения о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. проектировалось избирать гласных губернских, как и гласных уездных дум, собраниями избирателей, чем было бы обеспечено представительство всех социальных групп местного общества. Иначе, как предупреждали некоторые члены Комиссии, готовившие проект Положения, губернские собрания могут оказаться состоящими из одних дворян. Их противники указывали на то, что губернские гласные, будучи избранными членами уездного собрания, которые, в свою очередь, называются избирателями от различных частей населения, будут точно так представлять население, как если бы они были избраны непосредственно съездами уездных избирателей. Возобладала именно эта точка зрения. В результате на практике получилось то, о чем предупреждали ее противники. Общее число губернских гласных в 1885-1886 гг. было 2284, из них дворян и чиновников 1682, т.е. 81%*(29).

Городские думы составлялись под председательством головы из числа гласных, избираемых на четыре года. Кроме того, в собраниях думы участвовали с правом решающего голоса председатели местной уездной земской управы и депутат от духовного ведомства, если епархиальное начальство признавало полезным его назначение. Городовое положение 1870 г. устанавливало минимум в 30 и максимум (для Санкт-Петербурга) в 252 гласных. Городовое положение 1892 г. существенно сократило численный состав дум - минимум в 20 и максимум в 160 гласных*(30).

Составители Городового положения, находя, что многолюдность состава думы препятствует эффективности ее работы, предполагали установить минимум в 15 и максимум в 120 гласных. Но Государственный Совет нашел такое сокращение чрезмерным, поскольку в городах с более или менее сложным хозяйством члены думы не смогли бы справиться со своими задачами*(31).

Управы - как земские, так и городские, могли приглашать лиц, не состоящих гласными, для управления земскими и городскими имуществом и заведениями, а также для исполнения таких обязанностей, которые по своему свойству требуют особых познаний и подготовки. Это в собственном смысле слова были земские служащие, в число которых входили и руководители управленческих

подразделений управ, директора школ, училищ, медицинских учреждений, библиотек, домов для престарелых и сирот, врачи, учителя, библиотекари, статистики и т.д. Именно из этой среды главным образом формировался слой "земской интеллигенции", так много сделавшей для улучшения жизни и развития, пользуясь современным термином, социально-бытовой инфраструктуры сельских и городских поселений. Эти люди действовали, руководствуясь не только решениями земских и городских собраний и управ, но повинуясь гражданскому долгу. Получая совсем небольшие оклады, размер которых находился под неусыпным надзором губернатора, земские служащие в массе своей шли по зову чести и совести на самые трудные участки работы, заброшенные и совсем не тронутые заботой царских чиновников. Именно благодаря этим людям в памяти потомков понятие "земство" связывается с таким периодом в жизни российской провинции, когда в ней вопреки отжившим традициям и новым препонам стали нарождаться ростки цивилизации, благоустроенного существования жителей городов и сел.

Очередные земские собрания, на которых рассматривались разнообразные вопросы местной жизни, собирались один раз в год, уездные - на десять дней, губернские - на двадцать, но по ходу собраний сроки могли быть продлены губернатором "в мере действительной необходимости".

В отличие от земств городские думы собираются на очередные собрания не реже четырех раз в год и не чаще двух раз в месяц. Гласным, живущим в одном городе, не трудно собираться каждый раз, когда этого требует дело. В Городовом положении было оговорено, что если назначенные дела не будут окончены в один день, то рассмотрение их продолжается в следующие затем дни. Так как продолжительность отдельного очередного собрания ничем не оговаривалась, то фактически заседания думы в некоторых городах превращались почти в постоянные, непрерывные. При этом гласные городских дум, как и земские гласные, выполняли свои обязанности безвозмездно.

Сказанное подтверждает, что "дуализм" учреждений местного самоуправления отнюдь не был идентичен "параллельному" сосуществованию двух властей. Решающее слово по организационным делам зачастую принадлежало правительственным чиновникам, которые к тому же включались напрямую в состав избираемых представительных учреждений местного самоуправления. Это было еще заметнее в организации управ - исполнительных органов земских собраний и городских дум.

Как по Положению 1864 г., так и по Положению 1870 г., выбор всего состава управ был предоставлен земскому собранию и городской думе. Однако по Положениям 1890 и 1892 г. на должность председателя управы, а в городе на должности городского головы и члена управы могли избираться лица, имеющие право поступления на государственную службу*(32). По Положению 1864 г. правительственными властями утверждались только председатель земской управы, по Положению же 1892 г. - все члены управы; столичные городские головы вообще назначались царем по представлению Министерства внутренних дел, товарищи городских голов и городские головы губернских, областных городов и городов, образующих градоначальства, утверждались министром внутренних дел, головы других городов - губернатором.

При подготовке Положения 1890 г. Министерством внутренних дел предлагалось вместо выборных управ учредить земские присутствия, состоящие из членов, назначаемых правительством*(33). Это логично вело вообще к замене земских учреждений государственными. Поэтому от предложений Министерства отказались, но зато Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. признало выборных членов управ состоящими на государственной службе с вытекающими отсюда последствиями: теперь вопрос об ответственности (уголовной и дисциплинарной) членов управ возбуждался не только соответствующим земским собранием, как было по Положению 1864 г., но и губернатором. Замечания и выговоры членам земских управ делались губернским по земским делам присутствием, в других случаях - для членов губернских управ - дисциплинарные взыскания налагались постановлением совета министров внутренних дел с утверждением министра. Таким образом, зависимость земских управ от правительственных учреждений существенно укрепилась.

К числу дел, которыми призваны были заниматься земские органы, Положение 1890 г. относило заведывание местными губернскими и уездными земскими повинностями, заведывание капиталами и другими имуществами земства; попечение об устранении недостатка продовольственных средств и оказание помощи нуждающемуся населению разрешенными законом способами; содержание в исправности состоящих в ведении земства дорог; устройство и содержание земской почты; заведывание взаимным земским страхованием имуществ; заведывание земскими лечебными и благотворительными учреждениями; участие в мероприятиях по охране народного здравия, развитие средств врачебной помощи населению; забота по предупреждению и тушению пожаров и попечение о лучшем устроении селений; попечение о развитии средств народного образования и установленное законом участие в заведывании содержимыми за счет земств школьными и другими учебными заведениями; воспособление зависящими от земства способами местному земледелию, торговле и промышленности; удовлетворение возложенных на земство потребностей воинского и гражданского управления; дела, предоставленные ведению земских учреждений на основании особых законоположений и уставов. Причем при разграничении обязанностей между губернскими и уездными земствами исходили в соответствии со ст. 3 Положения из того, что к ведению губернских земских учреждений относятся те из предписанных дел, которые касаются всей губернии или нескольких уездов, а к ведению уездных земских учреждений - те, которые затрагивают каждый отдельный уезд.

Кроме того, уездные и губернские земские учреждения участвовали в делах, которые не относились Положением к обоим уровням земства. В частности, уездные земства участвовали в формировании низшего звена системы российских судов, выбирая мировых судей. Выборы производились в очередных заседаниях уездных земских собраний в порядке, установленном для выборов в земские собрания. Список кандидатов в мировые судьи составлялся предводителем уездного дворянства и утверждался губернатором. Списки избранных в мировые судьи представлялись на утверждение сенату*(34).

Что касается органов городского самоуправления, то содержание их деятельности примерно такое же, что и у земских учреждений. Городскому

самоуправлению не предоставлялись, естественно, попечение о земледелии и содержание почт. Вместе с тем города призваны были заниматься устройством музеев, театров и других подобного рода учреждений, водоснабжением и освещением городов, а также попечением об устройстве православных храмов и поддержанием их "в исправности и благолепии", а равно попечение об учреждениях, имеющих целью укрепление религиозных чувств и поднятие нравственности городского населения.

Таким образом, круг ведения земских учреждений и городских самоуправленческих установлений по буквальному смыслу закона был достаточно широк. Причем Закон 1890 г. многим отличался от Закона 1864 г. Но такой размашистый стиль регламентации полномочий местного самоуправления сочетался с чрезвычайно скрупулезным определением прав и обязанностей местного самоуправления, учреждаемым другими законами и уставами и ставящим самостоятельность действия земских и городских собраний и управ в жесткие ограничительные рамки.

Прав был А. Васильчиков, когда писал: "...круг действий земских учреждений в России касается всех частей внутреннего управления... До какой степени их ведение независимо и самостоятельно при существующих административных порядках, действительно ли это участие, попечение, заведывание, предоставленное по закону местным жителям, достаточно ли обеспечены земские интересы этим либеральным, но несколько голословным перечнем занятий - это другой вопрос"*(35). И решался этот другой вопрос отнюдь не в пользу широкой самостоятельности земств Уставом о земских повинностях, Положением об управлении земским хозяйством, Уставом о воинской повинности, Уставом Лесным, Уставом об общественном призрении, Уставом об обеспечении народного продовольствия, Уставом врачебным и многими другими законами, положениями и инструкциями.

Положение о губернских и уездных земских учреждениях прямо ссылалось на другие законодательные акты при регламентации важнейших вопросов деятельности земств. В содержащихся в нем правилах о составлении, утверждении и исполнении земских смет и раскладок (предшественники нынешних местных бюджетов) прямо указывалось, что в смету должны быть внесены все расходы, обязательные для земства на основании Устава о земских повинностях, а также других уставов, положений и узаконений. Внесение же в смету необязательных расходов зависит от усмотрения земских собраний. Но что такое обязательные расходы по Уставу о земских повинностях? Не перечисляя всех их, укажем, что в их число входило сооружение и содержание в исправности состоящих в ведении земства грунтовых дорог, устройство и ремонт верстовых столбов и столбов на границах уездов и губерний, выплаты прогонных и порционных денег чинам строительных отделений губернских правлений, отряжаемых по строительным и дорожным делам местного земства, содержание подвод для разъездов должностных лиц и для земской почты; суточное содержание чиновников, командируемых внутри губернии по делам земств; ежегодный отпуск сумм на усиление средств казначейства; расходы по передвижению в губернии уездной полицейской стражи; обязательное пособие на содержание состоящих в ведении правительства учебных заведений; расходы,

обязательные для земств на основании Устава общественного призрения, и др.

В сущности, это в большинстве своем государственные заботы "на местности", возложенные на плечи земских учреждений. Ни о народном образовании (кроме школ, находящихся в ведении правительства), ни о здравоохранении, ни о благоустройстве в собственном смысле слова в Положении ничего нет. В сметах расходов должны быть согласно ст. 156 Положения подробно и по установленной единообразной форме исчислены все статьи предполагаемых расходов с показанием, к какому именно роду и виду повинностей относится каждая статья. В соответствии со ст. 157 Положения "При составлении сметы соблюдается в назначении издержек надлежащая постепенность. Прежде в оную вносятся расходы необходимые и потом уже очевидно полезные". Причем необходимыми считаются те, которые ближайшим образом связаны с исполнением государственных обязанностей.

Для исполнения повинностей Положение определяло источники доходов земств, порядок взимания земских сборов, процедуру составления смет и раскладок, исполнения росписи земских повинностей, контроля за финансовой деятельностью со стороны правительственных властей. Причем регламентировалось это более подробно и детально, чем в Положении о губернских и уездных земских учреждениях. К доходам земств относились сборы: 1) с недвижимых имуществ в городах и уездах, как то: с земель жилых домов и фабричных, заводских и торговых помещений и вообще со всякого рода зданий и сооружений за некоторыми исключениями; 2) с промысловых свидетельств; 3) с проезжающих по дорожным сооружениям и переправам, находящимся в ведении земств; 4) с лиц и установлений, не исполняющих натуральных повинностей по истреблению вредных для полей и лугов насекомых и животных. Кроме того, в доход земств поступали: транспортный сбор, взимаемый с заведений трактирного промысла вне городских поселений; судебная пошлина; сбор со свидетельств, выдаваемых мировыми судьями на право ходатайства по чужим делам, производящимся в мировых судебных установлениях, вычеты из жалования и других окладов у чиновников земств.

Интересен был сам подход к определению размеров земских сборов. Вначале земства определяли, сколько им потребуется средств на осуществление земских повинностей, прибавляя к этой сумме другие "необязательные" траты. Общая сумма распределялась ("раскладывалась") между указанными в законе плательщиками земских сборов. Таким образом, процесс начинался "снизу". Разумеется, для объективной раскладки необходимы были немалые усилия по оценке имуществ, с которых взимались сборы. Для этого существовали специальные губернские и уездные оценочные комиссии.

Сначала общие основания оценки недвижимых имуществ составлялись губернской оценочной комиссией, затем они сообщались на заключение уездным земским собраниям и уездным оценочным комиссиям. Следующий этап - передача исправленных оценок с учетом мнений уездных земств на заключение губернского земского собрания. Однако этим дело не кончалось. Если соглашение между губернским собранием и губернской оценочной комиссией не достигалось, а также если заявлял возражение против оснований оценки губернатор или управляющий казенной палатой, то дело представлялось на разрешение

министра финансов по соглашению с министром внутренних дел и другими министрами "по принадлежности".

Таким образом, процент оценки имущества для последующего определения налоговых сумм заключался для земств в строгие законодательные рамки. То же и с последующим распределением взимаемых сумм по конкретным налогоплательщикам и составлением смет расходов. Эти два этапа расписаны в Законе о земских повинностях в мельчайших деталях, причем оба этапа поставлены под контроль правительственных чиновников.

Характеризуя систему составления земскими учреждениями смет и раскладок, порядок расходования собранных налогов, А. Васильчиков подчеркивал, что право самообложения не может быть предоставлено неограниченному произволу местных учреждений, это право есть неотъемлемая принадлежность верховной власти, и без потрясений всего государственного механизма не может быть изъята из круга действий центрального правительства, самодержавного или представительного. Он так определял оптимальную схему действий земских властей в финансовой сфере: а) определение местных потребностей на предметы расходов, установленные общими государственными узаконениями; б) раскладку этих расходов по нормам и правилам, узаконенным высшим правительством, и на те предметы, которые обложению подлежат; в) самостоятельное и независимое производство расходов по всем предметам ведомства земских учреждении.

А. Васильчиков издал свой капитальный труд о самоуправлении в 1869-1871 гг. Он не мог сообщить читателю, что расходование земствами установленных в сметах сумм вскоре после издания Положения о земских учреждениях 1890 г. тоже было поставлено под контроль правительственных чиновников. Согласно Уставу о земских повинностях 1899 г. и дополнений к нему 1906 и 1908 г. расходы по земским сметам, деятельность земств по договорам и соглашениям ("при займах, покупках и иных действиях, по исполнению повинности хозяйственным образом") были вменены "тщательному наблюдению губернатора"*(36).

Пожалуй, самая неприемлемая для нынешней нашей практики черта организации всей деятельности, в том числе в сфере финансовой, земского и городского самоуправления того времени заключалась именно в том, что оно было под прессингом "коронной" власти. Стремление к этому было заметно уже в 1864 г. при установлении новых форм местного самоуправления, но наиболее жесткие правила определялись в Положении 1890 г. и некоторых последующих законоположениях. Расширилось само "поле надзора". Если прежде правительственные органы были призваны надзирать за непротиворечением земских собраний требованию закона и общим государственным интересам, то теперь надзору со стороны чиновников подлежало соблюдение земствами местных интересов. Как и прежде, губернатор или министр внутренних дел утверждал решения по ряду дел, но если до 1890 г. для такого утверждения был установлен определенный срок (для губернатора - семидневный, для министра - двухнедельный), после чего постановление земского собрания считалось утвержденным, то теперь по Положению 1890 г. не устанавливалось никакого срока.

Если губернатор не сочтет нужным утверждать решение земства, то дело не представляется, как было прежде, на вторичное обсуждение земского собрания или на разрешение сената. Оно направляется на рассмотрение нового органа надзора за земскими учреждениями - губернского по земским и городским делам присутствия, состоящего под председательством губернатора и губернского предводителя дворянства, вице-губернатора, управляющего казенной палатой, прокурора окружного суда, председателя губернской земской управы и одного члена, избираемого губернским собранием из членов управы или гласных. Но если губернатор не соглашается с решением большинства членов присутствия, то он представляет дело на усмотрение министра внутренних дел.

Губернатору, как и раньше, Положением 1890 г. предоставлено право приостанавливать постановления земских собраний. Однако вместо недельного установлен двухнедельный срок такого приостановления. Поводами к приостановлению служат как несоответствие акта закону, так и его нецелесообразность. Причем окончательное решение об отмене незаконных постановлений предоставлено сенату, а нецелесообразных - государственному совету и комитету министров*(37).

Такой же строгий надзор был установлен и за городским самоуправлением. Все постановления городских дум и земских собраний представлялись губернатору, который мог в двухнедельный срок остановить их исполнение, если найдет их незаконными или нецелесообразными. Вопросы о незаконности думских постановлений разрешаются в том же порядке, как по земскому самоуправлению - губернским присутствием и сенатом. Вопросы о нецелесообразности постановлений городских дум решаются в том же порядке, что и постановления земских дум только в том случае, если речь идет о повышении городского обложения против определяемого думой размера. В других случаях установленный для отмены нецелесообразных постановлений земских собраний порядок применялся только для столиц, губернских и областных городов, городов, составляющих градоначальство, и для тех уездных городов, которые внесены в особое расписание, составляемое министром внутренних дел и утверждаемое царем по предложению комитета министров.

Поначалу земские собрания и городские думы не имели права издания общеобязательных решений. Затем сначала городские, потом и земские, главным образом губернские, собрания такое право получили. Причем обязательную силу эти решения приобретали не иначе как с утверждения правительственной власти.

Вся история деятельности земских и городских учреждений самоуправления в России в рассматриваемый период характерна их постоянными конфликтами с правительственными установлениями. Споры велись по поводу расширения источников земских доходов, об отмене правительственного утверждения председателей управ и права губернатора не утверждать некоторые постановления земских собраний и управ, предметов ведения земств и др. Далеко не всегда земства в этих спорах и конфликтах оказывалось победителями. И все-таки благодаря воле, настойчивости, готовности при всех условиях добиваться практических целей, земство постепенно утверждало в обществе и в правительственных сферах понимание того, что исполнение казенных повинностей вовсе не является основной его задачей и что оно может принести

государству и россиянам гораздо больше пользы, решая и другие проблемы*(38).

Земствам принадлежит главная заслуга в организации медицинской помощи в деревне. Со второй половины 80-х гг. утверждается система земских медицинских стационаров: больницы в уездных городах, лечебницы с кроватями и приемным покоем для амбулаторных больных в больших селениях - центрах медицинских участков. Лечебно-профилактическая служба со временем выросла у земств в самостоятельную отрасль.

До 1864 г. в России почти не было сельских школ. К 1910 г. существовало уже около 28 тыс. земских школ. Это стало возможным не только за счет земских средств, которые росли в сметах земских учреждений, но и за счет единовременных дотаций на народное образование, выделяемых правительством земствам и городам после революции 1905-1907 гг. Благодаря заботам земств была создана сеть библиотек. В 1898 г. было более 2 тыс. школьных и 3 тыс. внешкольных библиотек, а к 1910 г. - более 30 тыс. Земства помогали развитию мелкой земледельческой и кустарно-ремесленной промышленности. В ряде земств создавались специальные капиталы для помощи обезземелившимся крестьянам. Агрономическая служба к 1910 г. была налажена в 310 уездах. Около 1500 земских агрономов помогали крестьянским хозяйствам*(39).

Сделано было немало. И самое удивительное, что сделано при полном отсутствии в арсенале земств принудительных мер. Это были учреждения "с компетенцией, но без власти"*(40). Решения земских учреждений, кроме небольшого их круга, не были обязательными для населения. В сущности, две причины способствовали достижению довольно внушительных по тому времени результатов. Об одной уже было сказано - это энтузиазм и преданность делу земских деятелей, особенно из среды интеллигенции. Вторая причина - в наличии у земств особой власти - власти экономической, власти денег. В условиях товарно-рыночного хозяйства, действуя как юридические лица, защищенные гражданско-правовыми установлениями, земства командовали деньгами, которые сами делали свое дело без понуканий и административных принуждений.

Отсюда можно сделать глобальный вывод, основанный на опыте не только российского земства: местное самоуправление, реальное, настоящее - это дитя рынка. Не случайно оно развивалось в России в классическом для местного самоуправления направлении по мере становления здесь капиталистического общества. Его социальную основу составляли хозяева - собственники самого разного калибра и характера. И несмотря на сопротивление царского чиновничества, палки, вставляемые им в колеса самоуправления, реакционные сословные ограничения и традиции, оно неуклонно завоевывало усилиями людей "нового призыва" все более широкие позиции.

Увы, местное самоуправление не получило в рассматриваемый период полного расцвета. Слишком велика была инерция веков самодержавного правления. Не будем забывать - даже территориально земское и городское самоуправление было введено в России главным образом в коренных ее губерниях. Его вплоть до февральской революции не было в Сибири, Туркестане, на Кавказе. Застряли в царских канцеляриях и идеи либеральных земцев о введении так называемой мелкой земской единицы, т.е. об утверждении земств в

волостях. Таким образом, система земских учреждений оказалась недостроенной в низовом ее звене. В волостях командовали земские начальники, появившиеся здесь в соответствии с Положением 1889 г., установившие надзор над всеми установлениями крестьянских обществ и заменившие собой мировых судей.

Попытку преобразования земства в соответствии с требованиями времени попыталось осуществить в 1908-1910 гг. правительство П.А. Столыпина. Дело в том, что столыпинские аграрные реформы в деревне накопили немало противоречий, и прежде всего в управлении. Был созван Совет по делам местного хозяйства, в рамках которого была предпринята попытка договориться с представителями помещичьей "общественности", удерживающей, хотя и формально, власть на местах. Местная реформа сводилась к введению мелкой земской единицы - поселка, который мыслился не как сельская община, а как бессословная единица с открытым доступом в нее всем лицам, заинтересованным в благоустройстве поселка, в том числе всем, владеющим на территории поселка недвижимостью или содержанием в черте усадебной оседлости села торговые, промышленные или ремесленные заведения.

Обсуждалась также возможность волостной реформы, смысл которой заключался в том, чтобы передать власть в волости из рук общинного крестьянства, которое до сих пор вершило дела "в своей" волости, в руки прогосударственной социальной силы хуторян, отрубников и старого поместного дворянства.

Одной из составляющих столыпинской реформы было предложение об административном выделении городов в самостоятельные административные единицы.

Правительство предложило реформировать и избирательную систему. По всей земской системе должен был проводиться принцип бессословности выборов. Кроме того, правительство считало необходимым ввести институт участковых начальников вместо земских. П.А. Столыпин связывал эту меру в одно целое с губернской и уездной реформами.

Наибольший накал дискуссия приобрела вокруг предложенной реформы земской администрации. Смысл ее сводился к установлению исполнительной вертикали от руководителя Министерства внутренних дел до руководителя уездных государственных органов. Четкая и управляемая структура, встроенность уездного управления в вертикаль давало правительству возможность эффективно бороться с революционным движением.

В целях повышения эффективности уездного управления предлагалось учредить новый коллегиальный орган - уездный совет - и ввести должность уездного начальника как руководителя исполнительной власти и председателя уездного совета. Эта часть предлагаемых реформ ставила, как говорится, вопрос о власти на местах ребром и вызвала отпор продворянского большинства в комиссии по реформе.

По сути, этот отпор реформе носил классовый характер. Дворянство, историческая роль которого закончилась, осталось на своих местах. Земство, которому П.А. Столыпин собирался придать характер внесословного института, сохранило довольно отчетливый отпечаток сословности*(41).

За достройку местного самоуправления пришлось браться Временному

правительству, созданному в результате февральской буржуазно-демократической революции. Хотя принятым этим правительством законодательным актам о местном самоуправлении не суждено было осуществиться, само направление их, идейное содержание весьма характерно. Кроме того, что местное самоуправление вводилось согласно предписаниям Временного правительства повсеместно, завершена была система органов этого самоуправления. Учреждалось волостное земство, самоуправление вводилось также в железнодорожных, пристанционных, пристанских, фабрично-заводских, рудничных, промысловых и даже дачных поселках, если там имелись достаточно выраженные местные потребности. Для староземских губерний, где земское хозяйство тесно срослось с городским, определялись условия выделения городов из земства. Местное самоуправление, таким образом, приближалось к населению. Но это была не единственная черта новой реформы.

Упразднялся дуализм земского и городского самоуправления. Самоуправление становилось аппаратом государственного управления, ему передавалась вся власть на местах*(42). К новым функциям местного самоуправления было отнесено оказание юридической помощи населению, заведывание школьным делом в полном объеме, устройство бирж труда, меры по охране труда, заведывание милицией, т.е. дела государственного значения.

Волостные, уездные и городские гласные должны были выбираться на основе прямого, равного, всеобщего избирательного права, по мажоритарной или пропорциональной системам. Гласные губернских собраний избирались уездными и городскими думами. В состав земских и городских собраний входили только гласные, никакие чиновники "со стороны" в них не допускались. Гласные выполняли свои обязанности безвозмездно.

Земские и городские собрания, как и прежде, избирали свои исполнительные органы - управы, но состав управ никем не утверждался. За управами оставалось право избирать особых лиц для заведывания отдельными отраслями местного хозяйства и специальных сборщиков. Однако земские служащие перестали утверждаться в должности административным аппаратом.

Государственный надзор за деятельностью органов местного самоуправления осуществлялся комиссарами Временного правительства. Он выражался в форме протестов на решения органов самоуправления. Эти протесты вносились в соответствующие суды только по причинам, связанным с нарушениями органами местного самоуправления закона.

Упорядочивались функции местного самоуправления, облагалась по-прежнему недвижимость. И хотя по условиям военного времени был приостановлен рост пособий самоуправлениям из казны, устанавливались новые объекты обложения налогами для земств. Четко отграничивались финансовые права органов местного самоуправления разных уровней.

Таким образом, очевидно, что Временное правительство, реформируя местное самоуправление, двигалось в сторону общеевропейских стандартов в данной сфере, стремясь в меру возможного к демократизации управления на местах. Возлагая на органы местного самоуправления новые государственные функции, оно в то же время вводило гарантии их самостоятельности и обеспечивало выборность органов местного самоуправления из числа местных

жителей. Наверное, реформа российского местного самоуправления привела бы к позитивным результатам, если бы не грянула октябрьская революция.

2. Местные советы в системе органов государственной власти Советского государства (1917-1990 гг.)

Большевики, взявшие власть в результате октябрьского переворота 1917 г., начали строить свое государство, опираясь на марксистско-ленинский тезис о необходимости радикального слома старой государственной машины. Слому, хотя и не сразу, подлежали и органы местного самоуправления как институты буржуазной государственности.

В инструкции Народного комиссариата внутренних дел, опубликованной 24 декабря 1917 г., - первом документе, содержащем принципиально новый подход к организации власти на местах, - устанавливалось, что Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, являясь органами местной власти, вполне самостоятельны в вопросах местного характера, но всегда действуют сообразно декретам и постановлениям как центральной советской власти, так и более крупных объединений (уездных, губернских и областных Советов), в состав которых они входят.

На Советы как органы власти возлагались задачи управления и обслуживания всех сторон местной жизни - административной, хозяйственной, финансовой и культурно-просветительной. В порядке управления Советы должны были проводить в жизнь все декреты и постановления центральной власти, принимать меры к самому широкому оповещению населения об этих постановлениях, производить реквизиции и конфискации, налагать штрафы, закрывать контрреволюционные органы власти, производить аресты и распускать общественные организации, призывающие к активному противодействию или свержению советской власти.

Таким образом, местные Советы открыто становились органами государственной власти, причем классовой власти - власти рабочих, солдат, крестьян, батраков, противостоящей свергнутой власти Временного правительства как власти эксплуататоров, власти, открыто участвующей в классовой борьбе, занимающейся самостоятельно вопросами местного характера, но в рамках установлений центральных органов и проводящих в жизнь акты этих органов. В сущности, это был первый подход к организации государственной власти по принципу "демократического централизма"*(43).

Идеологемой, которая довольно умело использовалась при создании нового государственного аппарата, не предусматривающего местного самоуправления, было утверждение, что у нас "вся государственная власть стала самоуправлением, а самоуправление стало государственной властью". И действительно, внешне картина была впечатляющей - вся страна покрылась сетью Советов, создаваемых во всех, даже самых малых, территориальных единицах: деревнях, местечках, селах, хуторах, небольших городах, фабрично-городских поселках (причем там, где это признавалось осуществимым, вопросы управления решались общим собранием избирателей данного селения

непосредственно). Делегаты низовых Советов создавали волостные органы власти, делегаты волостных - уездные, уездных - губернские и так вплоть до Всероссийского Съезда Советов. При этом известным преимуществом пользовались городские Советы, где сосредоточивался рабочий класс, утверждавший и осуществлявший совместно с беднейшим крестьянством свою диктатуру.

Согласно первой Советской Конституции, принятой в июле 1918 г., правом избирать и быть избранными в Советы пользовались независимо от вероисповедания, национальности, оседлости и т.п. граждане РСФСР обоего пола 18 лет, которые: а) добывали средства к жизни производительным и общественно-полезным трудом, а также лица, занятые домашним трудом, обеспечивающим для первых возможность производительного труда; б) солдаты Красной Армии и флота; граждане, входящие в ту и другую категорию, утратившие в какой-нибудь мере трудоспособность. Не избирали и не могли быть избранными лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли; лица, живущие на нетрудовой доход, как-то проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т.п.; частные торговцы, торговые и коммерческие посредники; монахи и духовные служители церквей и религиозных культов; служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России дома; лица, признанные в установленном порядке умалишенными, а равно лица, состоящие под опекой; лица, осужденные за корыстные и порочащие преступления на срок, установленный законом или судебным приговором*(44).

Таким образом, участие в местной власти открыто ограничивалось для определенных слоев населения. В то же время значительно расширялись избирательные возможности и возможности участия в управлении государственными делами тех социальных групп, которые до революции ущемлялись в политических правах. Ставка делалась на привлечение к управлению талантов, способных людей, которых, как надеялись большевики, в трудовом народе - миллионы, и стоит только открыть им путь к управлению, как оно само собой наладиться, войдя в нужное политическое русло.

На практике, однако, все оказалось гораздо сложнее. В.И. Ленин признавал в 1919 г.: "Чтобы трудящиеся массы могли участвовать в управлении, кроме закона есть еще культурный уровень, который никакому закону не подчинишь. Этот низкий культурный уровень делает то, что Советы, будучи по своей программе органами управления через трудящихся, на самом деле являются органами управления для трудящихся через передовой слой пролетариата, но не через трудящихся.

Здесь перед нами задача, которую нельзя решить иначе, как длительным воспитанием. Сейчас эта задача для нас непомерно трудна, потому что, как мне не раз случалось указывать, слой рабочих, который управляет, неимоверно, невероятно тонок"*(45).

Между прочим, по этой причине Советы, выступавшие главным образом как органы митинговые, нащупывающие решения в малопродуктивных дискуссиях, вынуждены были сужать свои функции, отдавать решение вопросов исполнительным органам. Еще на VIII Съезде ВКП(б), состоявшемся в марте

1919 г., указывалось на необходимость бороться против тенденции к передаче решения всех дел исключительно исполкомам. В резолюции Съезда говорилось, что на общих собраниях Советов следует ставить и разрешать по возможности все основные вопросы общей и местной жизни (причем разрешение вопросов общей жизни относилось, естественно, к центральным органам Советской власти).

Советы, подчеркивалось в резолюции, должны работать не только как аппарат агитации и осведомления, но и как урегулированный деловой механизм. При этом осуждалось смешение функций партийных коллективов с функциями Советов. РКП должна была, согласно решению Съезда, в рамках Советской Конституции руководить деятельностью Советов, но не подменять их*(46).

Если в период гражданской войны, когда усилия государства сосредоточились на удержании завоеваний революции в открытой борьбе с ее противниками, недостатки в деятельности Советов могли быть терпимы, то по окончании гражданской войны, когда стороны перешли к мирной жизни и надо было налаживать разрушенное хозяйство, вопрос о роли в этом деле Советов встал во весь рост.

Пожалуй, это был период наиболее яркого выступления Советов в роли органов, управляющих многими сторонами местной жизни. Этот период совпал с периодом новой экономической политики (НЭП), суть которой состояла в использовании рынка и денежных отношений для создания основ социалистической экономики. Начало НЭПу положил декрет ВЦИК от 21 марта 1921 г. "О замене разверстки натуральным налогом", давший возможность крестьянству использовать излишки своей продукции для обмена на необходимые в крестьянском хозяйстве предметы как через кооперативные организации, так и на свободном рынке*(47). Тем самым было положено начало развертыванию хозяйственной инициативы, предпринимательства в ряде отраслей экономики, прежде всего в легкой промышленности, налаживанию экономических связей между мелкотоварным сельским хозяйством и индустрией, оживлении всей хозяйственной жизни, в чем должны были принять деятельное участие Советы. В "Наказе от СТО (Совета труда и обороны) местным советским учреждениям" отмечалась особая важность максимального развития творческой самодеятельности и инициативы местных государственных органов, учета их опыта и широкого распространения лучших примеров работы Советов.

Все это требовало тщательного нормативного регулирования организации и деятельности Советов. Первое Положение о сельских Советах было принято в 1920 г. ВЦИК*(48). За ним после начала новой экономической политики последовала серия положений о Советах губернских, уездных и заштатных городов, поселков городского типа; о сельских Советах; об уездных съездах Советов и их исполнительных комитетах; о волостных съездах Советов и волостных исполнительных комитетах; о губернских съездах Советов и их исполнительных комитетах. В течение пяти-семи лет положения о разных звеньях местных Советов (их съездах и исполкомах) обновлялись по нескольку раз.

Главными направлениями изменений были: организационные усовершенствования, расширение полномочий и укрепление имущественной и финансово-бюджетной базы. Речь шла о большей регулярности созыва съездов,

усилении коллегиальности в работе исполкомов, увеличении возможностей местных Советов в хозяйственной деятельности, укреплении их финансово-материальной базы и на этой основе - усилении самостоятельности. Особое внимание уделялось привлечению к работе Советов трудящихся города и деревни.

Поскольку в условиях гражданской войны работа Советов сосредоточивалась в узких коллегиях их исполнительных органов и съездов Советов, главным образом, в президиумах исполнительных комитетов и в революционных комитетах, VIII Всероссийский съезд Советов постановил производить регулярные перевыборы сельских, волостных, городских и других Советов в установленные сроки, а также регулярно созывать съезды Советов. Если в положении о сельских Советах 1920 г. порядок выборов был изложен довольно схематично, то в Положении 1922 г. избирательная процедура излагалась достаточно четко: выборы проводятся один раз в год, выборы делегатов в сельский Совет производятся гражданами на общем избирательном собрании. Руководят выборами сельские избирательные комиссии, назначаемые волостными избирательными комиссиями в составе двух представителей от сельского Совета и одного - от волостной избирательной комиссии.

Сельские избирательные комиссии или уполномоченные по выборам оповещают население о дне выборов, устанавливают количество жителей, а равно избирателей данного избирательного района, лишенных права участвовать в выборах, устраивают предвыборные собрания для ознакомления населения с порядком производства выборов и избирательными правами населения, а также с задачами и деятельностью Советов.

Сельские Советы образуются в населенных пунктах волости постановлениями исполкомов волостей, утвержденными губернским исполкомом. В селениях, имеющих не менее 400 жителей, в сельский Совет избирается один депутат на каждые 200 человек, но не более 25 депутатов. В селениях, имеющих менее 400 жителей, отдельные сельские Советы не образуются. Избирателям в этом случае предоставляется возможность участвовать в выборах сельского Совета соседнего села, имеющего сельский Совет или, объединяясь с соседними селениями, хуторами и т.д., выбирать общий для всех сельский Совет либо решать вопросы управления на общих собраниях избирателей. Сельский Совет должен собираться не реже двух раз в месяц. Исполнительный комитет избирается Советом в селениях с числом жителей свыше 10 тыс. Там, где жителей меньше, избирается председатель Совета. Отделы при сельском Совете не образуются*(49).

Примечательным с точки зрения обеспечения правовых гарантий участия в выборах и в самой работе городского Совета избирателей являлось Положение о Советах губернских, уездных и заштатных городов и поселков городского типа. В городах с населением свыше 10 тыс. жителей городской Совет должен был избираться из расчета один депутат на каждые 200 избирателей, но с числом не менее 50 и не более 1000 депутатов. Таким образом, создавалась весьма широкая коллегия представителей трудящихся. Причем для Москвы и Петрограда состав городских Советов мог быть и свыше 1000 депутатов. Вместе с тем в заштатных, т.е. безуездных городах и поселках городского типа с населением

менее 10 тыс. жителей, избирался городской Совет на общих основаниях.

Для проведения выборов в городские Советы при исполкомах создавались избирательные комиссии. В них входили по 3-5 членов - представителей исполкома, местного объединения профсоюзов, расположенной в районе воинской части и организации женщин - работниц и крестьянок. Выборы проходили в течение 3-5 дней по спискам, сообщаемым в избирательную комиссию не позднее суток до выборов партийными, профсоюзными организациями и отдельными группами избирателей (рабочих, служащих и красноармейцев). Лица, занимающиеся домашним хозяйством, обеспечивающие возможность производительного труда всем добывающим средства к жизни производительным и полезным для государства трудом и не пользующиеся наемным трудом, избирались в Совет на общегородском собрании.

Для руководства выборами от лиц, занимающихся домашним хозяйством, отделом управления исполнительного комитета составлялся список граждан, не принимающих участия в выборах по предприятиям и учреждениям. Утвержденный список вывешивался для всеобщего сведения. Граждане, включенные в список, получали в избирательной комиссии именные билеты для входа в избирательное собрание.

Пленум городского Совета созывался не реже одного раза в месяц, причем, по возможности, ближе к трудящемуся населению - на фабриках и заводах. Далеко не всегда эти пленумы были деловыми, дебаты на них нередко носили общий характер и не всегда ограничивались повесткой дня. Для того времени это было мерой повышения не столько экономической, хозяйственной, сколько политической активности людей. Но надо было решать и вопросы управления.

В губернских и уездных городах городские Советы самостоятельных исполнительных органов не создавали, будучи обслуживаемы аппаратами губернских и уездных исполкомов и их отделов. Президиумы губернских и уездных исполкомов являлись одновременно и президиумами городских Советов. Если аппарата как самостоятельного подразделения в городских Советах крупных городов не было, для вовлечения в их работу и работу отделов исполкомов (губернских и уездных) создавались секции - опыт, заслуживающий внимания и для современных органов самоуправления. Эти секции формировались из депутатов и членов фабричных, заводских комитетов, не являющихся депутатами, по основным отраслям работы Советов. Работа секции протекала под непосредственным руководством заведующего соответствующим отделом губернского, уездного или городского (в малых городах) исполкома. Задачей секции являлось практическое ознакомление с работой отдела, детальная разработка всех проектов, рассмотрение и обсуждение мероприятий, проявление и возбуждение инициативы в работе. Все рассматриваемые в пленарном заседании Совета, его президиума или исполкома вопросы подлежали предварительному обсуждению соответствующей секцией и докладывались Совету, его исполкому или президиуму председателем секции или членом бюро секции. В случае расхождения мнений по каким-либо вопросам между пленумом секции и заведующим отделом спорные вопросы разрешались в заседании исполнительного комитета или его президиума в присутствии членов бюро секции, пользующихся правом совещательного голоса.

Члены секций имели право беспрепятственно присутствовать в местах исполнения служебных обязанностей всеми сотрудниками отдела, не исключая заведующего, требовать объяснений от всех сотрудников отдела об их действиях. Однако при этом вмешиваться в распоряжения сотрудников отдела и изменять их член секции был не вправе. Подробнейшим образом регулировались задачи и права секции, права и обязанности их членов, которые и обеспечивали с юридической стороны их участие в решении вопросов городскими органами власти по существу*(50).

Стремясь вовлечь рабочих и крестьян в работу Советов, большевики, несмотря на признание ими необходимости для участия в управлении определенного культурного уровня, делали ставку главным образом не на академическое, школьное образование, а на познание навыков управления на практике. Поэтому, насаждая стремление к познанию азов управления "сверху", они не останавливались перед жесткими мерами воздействия на учащихся. Члены городского Совета обязаны были посещать все его заседания и давать отчеты о них своим избирателям, участвовать в работе одной из секций городского Совета, вести работу в комиссиях, вносить вопросы для обсуждения в Совете, за неявку на заседание без уважительной причины член городского Совета первый раз получал выговор с занесением в протокол собрания, второй раз - выговор с опубликованием в печати, третий раз - исключался из состава Совета, о чем сообщалось в печати и извещались избиратели.

Член сельского Совета за неподчинение, неаккуратное проведение в жизнь постановлений вышестоящих органов власти, за бездеятельность, за злоупотребления и превышение власти, грубое обращение с населением отстранялся от занимаемой должности с приданием постановлением президиума уездного исполкома суду.

Что касается вышестоящих советских органов - губернских, уездных, волостных съездов Советов, то закон устанавливал порядок их избрания из членов нижестоящих Советов, соответственно губернского и уездного съездов - в составе не свыше 300 депутатов, волостного - из расчета один делегат на каждые 10 членов сельских Советов. Советы избирались один раз в год, создавая для текущей работы исполнительные комитеты, их президиумы и отделы исполкомов. На эти органы и возлагалась фактически вся работа по управлению. Съезды только утверждали местный бюджет, отчет исполкома, выбирали депутатов на вышестоящий съезд или (для губернских съездов) на Всероссийский съезд Советов.

Сравнивая содержание вопросов, рассматриваемых и решаемых Советами, их съездами и исполнительными органами, с вопросами, которые прежде находились в ведении земских и городских управлений, можно видеть, что, по крайней мере, часть их совпадала. Правда, они теперь по-иному распределялись между Советами разных ступеней (этих ступеней стало больше) и приблизились к населению. Но сами вопросы обслуживания населения, коммунального хозяйства, школьного дела, здравоохранения, охраны общественного порядка никуда от Советов не ушли, хотя социальная направленность их решения круто изменилась.

В период НЭПа произошла существенная децентрализация в решении этих

вопросов. После серии актов, передававших Советам отдельные полномочия, было принято общее постановление ВЦИК от 7 сентября 1927 г. о пересмотре прав и обязанностей местных органов управления*(51). Вся сеть учреждений народного образования, не имеющая общегосударственного значения, передавалась в ведение исполкомов тех административно-территориальных единиц, на бюджете которых они находятся. Сельским Советам и волостным исполкомам в отношении учреждений, находящихся на их бюджете, предоставлялось право выдвижения кандидатов на должности заведующих школами и школьных работников, а также право отвода кандидатов на должности заведующих школ и школьных работников, предлагаемых "сверху". Культурно-просветительные учреждения местного значения, состоящие на государственном бюджете, переводились на местный бюджет с соответствующим увеличением доходной части местного бюджета. Письменное методическое руководство школами, культурно-просветительными учреждениями строилось в основном на присылавшихся в эти учреждения журналах, методических сборниках и другой методической литературе, издаваемой с широким участием специалистов; решительно сокращалось методическое руководство циркулярного характера. Вся сеть лечебно-санитарных учреждений, не имеющих общегосударственного значения, передавалась в ведение исполнительных комитетов тех административно-территориальных единиц, на бюджете которых они состояли.

Для укрепления имущественных прав местных Советов принципиальное значение имело постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 10 марта 1934 г. "О разделении государственных имуществ на имущества республиканского и местного значения"*(52) и постановление ЦИК и СНК СССР от 9 января 1929 г. "Основные положения об имущественных правах местных Советов"*(53). В них признавались имуществом местного значения все государственные имущества, не отнесенные в соответствии с законодательством СССР или РСФСР к имуществам общесоюзного или республиканского значения, в частности: а) имущества, числящиеся в инвентаре госорганов, содержимого за местные средства, а равно в уставном капитале государственных предприятий и хозорганов местного подчинения; б) имущества, хотя и не числящиеся в инвентаре или уставном капитале органов, указанных в п. "а", но находящиеся в их фактическом ведении; в) имущества, признанные имеющими местное значение особыми постановлениями ВЦИК, СНК и ЭКОСО РСФСР.

Дело заключалось не только в распределении имущества и в запрещении изымать его из ведения местных Советов без постановления ЦИК союзной республики или ЦИК СССР. Суть его состояла в определении порядка распоряжения этим имуществом. Оно не было собственностью местных Советов, а состояло в "общем котле" государственной собственности. При этом местным Советам гарантировалась свобода: эксплуатировать состоящие в их ведении земли, предприятия и прочее имущество как в бюджетном порядке, так и на началах хозяйственного расчета; организовывать новые предприятия; отчуждать состоящее в их ведении имущество в порядке, установленном для отчуждения госимущества и сдавать его в аренду.

Местным Советам предоставлялось право заключать займы, которые

должны иметь целевое значение, причем местные Советы сами отвечали по займам всем своим имуществом, общегосударственная казна ответственности по ним не несла. Займы могли заключаться только под специальные обеспечения отдельными доходами или имуществами, точно указываемыми при самом заключении займов. Закрепленные в качестве обеспечения займа доходы не подлежали изъятию в порядке бюджетного перераспределения впредь до полного погашения займа.

В этот период были существенно укреплены бюджеты местных Советов. Большое внимание уделялось низовым бюджетам - волостным, городским, сельским. В июне 1924 г. ВЦИК издал постановление "Об организации местных волостных бюджетов", которым предусматривалось повсеместное введение в республике с нового бюджетного года волостных бюджетов. Что касается городских бюджетов, то Положение о городских Советах 1925 г. установило право этих Советов на самостоятельное составление и утверждение бюджетов, но больше внимания этим бюджетам было уделено Положением о городских Советах 1933 г.*(54) Важнейшими источниками поступлений в городской бюджет являлись доходы от жилых строений, торгово-промышленных и складских помещений, городских земель, лесов, коммунальных промышленных и торговых предприятий, а также местные налоги и сборы, государственные налоги и отчисления от них в размерах, определяемых вышестоящими исполкомами. Так, доходы, поступавшие в бюджет городских Советов в 1934 г., слагались из местных налогов (13,7%), госналогов (14,1%), средств, передаваемых из госбюджетов (24,5%), от займов (0,4%), доходов от промышленности (4,6%) и коммунального хозяйства (33,2%). Расходы по бюджетам городских Советов шли на финансирование мероприятий по благоустройству городов и противопожарной охране, на организацию, оборудование и содержание профессионально-технических, начальных и средних школ, на создание, оборудование и содержание библиотек, клубов, музеев, театров и тому подобных учреждений, на устройство и содержание городских больниц, лечебниц и амбулаторий, на охрану материнства и младенчества, на содержание домов инвалидов, а также на выплату пенсий и пособий, содержание аппарата исполнительных комитетов, народных судов, коммунальных зданий, имуществ, предприятий и т.п.

Бюджеты сельских Советов вводились экспериментально с 1923 г. Задача повсеместного их введения была предусмотрена в Основных положениях об организации сельских Советов в Союзе ССР. Это удалось сделать постепенно в меру укрепления материально-имущественной базы низовых органов власти. Доходная часть сельских бюджетов слагалась из поступлений от имуществ и предприятий местного значения, расположенных на территории сельского Совета, от местных налогов и сборов, взимаемых на территории сельского Совета, из отчислений от единого сельхозналога, реализуемых на территории сельского совета госзаймов, а также из доходов, поступающих в бюджет сельских Советов по постановлению общих собраний членов колхозов и т.д. Отчисления от сельхозналога в 1931 г. составили 27,4% бюджета сельского Совета, а в 1934 г. - 42,2%. Средства от самообложения составляли 33,3% бюджетов сельских Советов.

Бюджеты стали основой относительной самостоятельности местных Советов. Однако примечательной чертой методов работы местных органов власти в период НЭПа стало широкое развитие хозяйственно-договорных отношений, гарантировавших возможность свободного усмотрения местных органов власти в распоряжении своим имуществом и денежными средствами при выполнении обязанностей, возложенных на них законом. В соответствии с постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 7 марта 1927 г. сельские Советы, имеющие самостоятельный бюджет, имели право приобретать и получать всеми законными способами в постоянное или временное владение и распоряжение всякое имущество, получение и приобретение которого не воспрещено законом; отчуждать находящееся в их распоряжении имущество, соблюдая требования Гражданского кодекса; продавать продукты и изделия, находящиеся в ведении предприятий, как за наличный расчет, так и в кредит, заключая с государственными, кооперативными и частными организациями и отдельными лицами необходимые договоры, в том числе купли-продажи, купли-продажи с рассрочкой платежей и другие, принимая задатки и авансы; сдавать в арендное пользование всякого рода строения и земельные участки, находящиеся в заведывании сельсовета и подведомственных ему учреждений, арендовать жилые и нежилые помещения, а также заключать договоры найма всякого рода имущества; сдавать участки и строения под застройку; заключать договоры по сдаче на хранение в элеваторах и т.п. учреждениях продуктов производства предприятий, находящихся во владении сельсовета; нанимать и увольнять рабочих и служащих, заключать с ними коллективные договоры, а также заключать всякие договоры с артелями рабочих и кустарей и отдельными рабочими на предмет выполнения ими работ и заказов из своего и их материала; вступать пайщиками в кооперативные учреждения, участвовать в качестве вкладчиков в товариществах на вере, испрашивая на такое вступление разрешение райисполкома; помещать деньги в сберегательные кассы, государственные учреждения, открывать в таковых текущие счета, вносить вклады срочные и до востребования, предъявлять к учету принадлежащие сельсоветам векселя; заключать краткосрочные и долгосрочные займы с соблюдением требований закона; представлять векселя к протесту и вообще совершать все нотариальные действия, необходимые для осуществления предоставленных им прав*(55).

Такое участие сельских Советов в товарно-денежных отношениях в известной мере повторяло практику хозяйственной деятельности земских и городских управ. Тем не менее нигде, ни в одном официальном документе Советы не назывались органами местного самоуправления. Этот термин полностью исчез из лексикона как законодательных актов, так и работников советских органов. Однако идея местного самоуправления не умерла. Она продолжала жить в работах крупных ученых-специалистов в области муниципальной теории и практики, которые видели в Советах, получавших относительную самостоятельность, бюджетные и имущественные права, своеобразные органы местного самоуправления. Доказательство тому - труды Л. Велихова и его современников - специалистов в области муниципальной деятельности. Анализируя, главным образом, статус городов и основы организации жизни в них,

Л. Велихов выступает с общих позиций теории местного самоуправления и высказывает суждения о природе местного самоуправления в СССР.

Выдвигая вопрос о существовании местного самоуправления в СССР в качестве спорного, он стремится привести доводы в пользу позитивного ответа на него. Если мы будем придерживаться тех теорий, которые выдвигают это самоуправление как противовес государственному началу, писал он, то придется отрицать существование местного самоуправления в СССР. Равным образом, если мы будем основываться на существующей официальной терминологии, которая "коммунальный" принцип видит лишь в известном ограниченном роде дел и как будто вовсе игнорирует "муниципальное" начало, то придется отрицать у нас наличность местного самоуправления. Наоборот, если мы будем придерживаться существа дела и если станем исходить из государственной теории местного самоуправления с соответствующими важными, классовыми поправками, т.е. из марксистского определения последнего (здесь Л. Велихов отдавал дань господствующей идеологии. - В.В.), то придем к выводу, что особый вид пролетарского самоуправления, еще мало дифференцированного и находящегося под сильным общегосударственным воздействием, в СССР существует*(56).

Определяя признаки местного самоуправления, свойственные ему во всех государствах, Л. Велихов указывает на различие в характере власти центральной и муниципальной. Центральная власть - власть суверенная, а власть органов местного самоуправления - власть подзаконная. Далее он отмечает разграничение сфер компетенции властей центральной и местной - обычно к ведомству местного самоуправления отнесены дела местного хозяйства и создаваемого им благоустройства, как и те из общегосударственных дел, которые государство по закону возлагает на него. Местное самоуправление имеет самостоятельные источники средств, и, кроме того, оно формируется на выборных началах. Если приложить все эти признаки к практике местных органов власти СССР, то окажется, что они здесь в той или иной мере присутствуют и, значит, здесь существует и местное самоуправление.

Не была принята во внимание существеннейшая черта реального местного самоуправления - самостоятельность в решении порученных дел. Впрочем, Л. Велихов достаточно ясно представлял себе, насколько ограничены в своей самостоятельности местные органы власти. Анализируя законодательство, он замечал: "Мы видим, что по точному смыслу приведенных законодательных положений распорядительный орган городского самоуправления, т.е. горсовет, является всецело ответственным перед вышестоящими органами, причем он обязан подчиняться как решениям вышестоящих судов, так и предписаниям вышестоящего исполкома. Кроме того, нет сомнения в том, что обычно составляющие его большинство партийных членов подчиняются во всех своих действиях партийной дисциплине, а в целом ряде вопросов, касающихся труда, решающее влияние на поведение членов горсовета имеет профессиональная дисциплина. В результате, если бы мы рассуждали на основании обычных критериев, существующих в западноевропейской науке, то должны были бы прийти к заключению, что городское самоуправление (и не только городское. - В.В.) лишено всякой независимости и самостоятельности"*(57).

Обычные критерии - это критерии нормальной логики, лишенные идеологической окраски, и, следуя именно им, Л. Велихов приходит в противоречие с самим собой. "Значение муниципальной самостоятельности, - пишет он, - порождаемой децентрализацией государственной власти, не следует недооценивать. Рассуждая абстрактно, приходится признать, что самоуправление вообще является самоуправлением лишь постольку, поскольку оно независимо от посторонней опеки и обладает возможностью самоопределяться беспрепятственно.

Как правильно заметил еще Иеремия Бентам, самостоятельность - живая душа самоуправления. Без известной доли самостоятельности самоуправление превращается в исполнителя чужой воли, т.е. в чистейшую фикцию, и, в частности, городская коммуна оказывается внутренне бессильной строить свое благоустройство, согласно своим, хорошо знакомым ей нуждам и интересам. На помочах у центрального правительства, не знающего местных условий и особенностей, муниципальные органы утрачивают не только свою внутреннюю энергию, но и гибкую приспособляемость ко всем сложным требованиям реальной жизни на местах"*(58).

Внимательно наблюдая за историей возникновения и развития Советов после Октябрьской революции, Л. Велихов не мог не понимать, что после периода централизма, вызванного гражданской войной, новое государство должно перестроиться, приспосабливаясь к решению новых задач мирного развития. Как известно, НЭП поставил совершенно новые цели, писал он, а именно восстановление товарного хозяйства. Достигнуть этого без строгой хозяйственной экономии на местах и вообще без самостоятельности мест, привыкших покрывать все свои расходы пособиями из центра, было невозможно. Поэтому выделение местных финансов из общегосударственных финансов и самостоятельность местного бюджета сделались насущной задачей времени. "Эта неизбежная децентрализация финансов и дифференциация бюджетов произошли сначала посредством выделения местных финансов из государственных, без специального выделения городского хозяйства (период 1921-1923 гг.), а затем специфические муниципальные запросы потребовали логического завершения политики, направленной на создание самостоятельного городского хозяйства (с 1923 г. и позднее)"*(59).

Он анализировал развитие функций и полномочий местных органов власти (прежде всего городских), прослеживал, как совершенствуются их выборы, взаимоотношения центральных и местных властей. Оправдывая с позиций государственной теории самоуправления встроенность муниципальной власти в общий механизм государственной власти, предоставление муниципальным властям многих из прав, которые имела центральная власть, непосредственное участие Советов в осуществлении общегосударственных задач, их деятельность по выполнению указаний центра, формы надзора за местными Советами со стороны центральных властей, он в то же время ратовал за автономию городских Советов и, указывая на то, что движение, определяемое новой экономической политикой, идет именно в эту сторону, сосредоточивал внимание на финансово-бюджетных проблемах деятельности Советов.

Написанная в плане сравнительного анализа муниципальной практики у нас

и за рубежом книга намечала, с учетом опыта других стран, пути оптимального определения доходов и расходов городских Советов. Здесь Л. Велихов видел перспективу усиления самостоятельности, основу для обеспечения необходимой автономии местного самоуправления. "Самое уязвимое место нашего городского самоуправления, - писал он, - находится не в сфере прав, и даже не в сфере надзора, но в сфере средств, а именно в финансовой области"*(60). Понимая, что развитие НЭПа далеко не завершено и нужно двигаться дальше, всемерно пользуясь примерами западных достижений, он высказывал уверенность, что "никаких коренных и неразрешимых противоречий или затруднений для начавшегося муниципального строительства в политическом строе СССР не содержится"*(61).

Увы! В политическом строе СССР зрел поворот совсем в другую сторону, и практика беспощадно опровергла все оптимистические надежды ученого. Государство обрушило на свой народ волну репрессий, унесшую вместе с миллионами жизней и жизнь самого Л. Велихова. В стране установился тоталитарный строй, расцвел культ личности И.В. Сталина, повсюду насаждались не только идеологические, но и организационно-экономические штампы, единственно приемлемые для того режима, и уже ни о каком местном самоуправлении не приходилось мечтать.

Если признавать теорию местного самоуправления, так сказать на государственной основе, проповедываемую Л. Велиховым, она имела для этого социальные основания только в период НЭПа, быстро закончившегося, вопреки первоначальным намерениям лидеров партии и государства ввести его "всерьез и надолго".

Государство стало образцом бюрократически централизованной организации, хотя в официальных документах по-прежнему отдавалось должное централизму демократическому, соединяющему в идее решение основных вопросов в центре с широкой инициативой и самостоятельностью мест. В стране надолго воцарилось двоемыслие, когда в официальных речах и документах утверждалось одно, а в повседневном реальном быту говорилось прямо противоположное, откровенность в ту пору была опасной и практиковались, по крайней мере "на людях", мало.

По иронии истории в тот самый момент, когда волна репрессий против "врагов народа" поднялась особенно высоко, появилась "Сталинская Конституция" 1936 г., провозгласившая власть трудящихся в лице Советов депутатов трудящихся, демократические свободы, в том числе свободу слова, печати, собраний и митингов, уличных шествий и демонстраций, неприкосновенность личности, жилища граждан, тайну переписки, всеобщее, равное и прямое избирательное право и т.д.

Это был "демократический камуфляж", весьма неприглядный с точки зрения общедемократических стандартов. Внешне респектабельно выглядели и местные органы. Они по-прежнему оставались органами государственной власти, но теперь избирались на каждом уровне - городском, сельском, районном, областном, окружном - на основе прямых выборов. Советы по Конституции 1936 г. руководили деятельностью подчиненных им органов управления, местным хозяйственным и культурным развитием, устанавливали местный бюджет.

Исполнительными и распорядительными органами Советов являлись избираемые ими исполнительные комитеты. Правда, исполкомы были подотчетны как избравшему их Совету, так и исполкому вышестоящего Совета, однако от кого они в большей степени зависели, в Конституции сказано не было. Текущее законодательство о многом тоже умалчивало. К тому же законодательная деятельность, как таковая, была к этому времени свернута и нормативное регулирование перешло по преимуществу к высшим исполнительным органам и органам коммунистической партии.

На деле местные Советы стали вообще безвластными органами, штампующими проекты решений, подготовленные исполкомами, их аппаратом и, в конечном счете, местными партийными органами, у которых советские органы были на побегушках. Сессии Советов превратились в кратковременные парадные заседания, где критика была не в чести и где депутаты выступали с речами, заранее написанными для них аппаратными работниками. Местные Советы превратились в простых исполнителей велений центра. Их планы были составными частями единого народнохозяйственного плана, их бюджеты - частью общегосударственного бюджета. Бюджеты местных Советов не разрабатывались исходя из потребностей мест, а утверждались в соответствии с "контрольными цифрами", спускаемыми сверху. Как и исполкомы, отделы и управления исполкомов находились в "двойном подчинении". Руководители этих органов, хотя и утверждались Советами, на самом деле состояли в номенклатуре соответствующих партийных структур и без одобрения партийного аппарата не имели никаких шансов пройти на руководящие должности в аппарат советский. Понятно, что для них указания вышестоящих органов и партийных комитетов имели несравненно больший авторитет и силу, чем решения "своего" Совета. Материальная база местных Советов существенно сократилась, если не в абсолютном, то в относительном отношении, поскольку многочисленные объекты жилищного хозяйства, в том числе водопроводные и канализационные сети, газовое и электрическое снабжение населения и т.п. находились в руках ведомств и подчиненных им предприятий, построенных за годы советской власти в большинстве, если не во всех регионах страны.

Период войны с гитлеровской Германией и послевоенный период восстановления разрушенной войной экономики еще больше централизовали управление, сложилась административно-командная система с минимально допустимой автономией местных государственных органов, в том числе местных Советов. После смерти И.В. Сталина, разоблачения культа его личности наступил короткий период "оттепели", который, в частности, был отмечен усилением общественного внимания к местным Советам. Исходной была идея о начавшемся процессе перерастания государства во всенародную организацию тружеников социалистического общества. Идеологические метания партии во главе с ее Генеральным секретарем Н.С. Хрущевым, объективно обусловленные чрезмерной централизацией государства и государственного управления, приводили к выводам о необходимости демократизации режима. При сохранении его прежних основ эти выводы не имели практического смысла. Тем не менее речь шла о повышении роли Советов, "сочетающих черты государственных и общественных организаций, все более выступающих как общественные

организации"*(62).

Заглядывая в будущее, авторы очередной Программы КПСС предсказывали, что "расширятся права местных Советов депутатов трудящихся (местного самоуправления). Они будут окончательно решать вопросы местного значения. На решение постоянных комиссий местных Советов должно постепенно передаваться все большее число вопросов местного значения"*(63). На деле попытки передать постоянным комиссиям в порядке эксперимента некоторые управленческие вопросы окончились провалом и были быстро преданы забвению. Вместо расширения прав местных Советов в повестку дня был поставлен вопрос об их ограничении.

Заметим, что идеи о роли местных Советов подчеркивали их значение в решении вопросов именно местного значения. Это было что-то от местного самоуправления, но в искаженной, непоследовательной форме, осуществление которой могло привести в условиях сохранявшегося авторитарного строя только к конфузу. Речь шла о попытках упразднить или заменить сельские Советы общественными старостами с функциями "выдачи справок", о передаче местной промышленности совнархозам, созданным в пятидесятые годы, о разделении областных и краевых Советов на промышленные и сельские, что резко ослабляло позиции этих Советов в общем руководстве экономическим развитием подведомственных территорий, о выводе из системы районных Советов органов сельскохозяйственного управления и вообще об усилении на местах органов управления, не подчиненных Советам.

И все же сама идея местного самоуправления в нашем государстве не умерла. Она то провозглашалась, то "терялась" в зависимости от политических и идеологических обстоятельств, причем подчас в международном контексте. Известны были разногласия между коммунистами нашей страны и Югославии, в частности, по поводу тезиса югославских коммунистов, считавших, вопреки нашим ортодоксам, что организационную базу народовластия в социалистическом государстве должно составлять производственное и местное самоуправление.

С учетом этого обстоятельства в научной литературе шла полемика о Советах как особых органах самоуправления, причем часть авторов склонялась к буквальному пониманию Советов как органов, самостоятельно решающих все вопросы местного значения, т.е. все вопросы, которые касаются прежде всего населения данной административно-территориальной единицы, развития местного хозяйства и культуры. Другие возражали, находя, что при этом разрушается основной организационный принцип социалистического государства - демократический централизм. Третьи видели в развитии местного самоуправления и определенном ослаблении централизованного руководства процесс отмирания государства и перерастания его в общественное самоуправление и т.д.

Ортодоксальная точка зрения, согласно которой местные Советы - суть местные органы государственной власти, входящие в ее систему, получила непререкаемое утверждение после смещения Н.С. Хрущева с поста Генерального секретаря ЦК КПСС. И хотя сам термин "местное самоуправление" утвердился в научной литературе, обозначая нерешенную проблему, из официальных документов он исчез. Были приняты многочисленные союзные и республиканские

законодательные акты, определяющие статус каждого звена местного Совета, однако, закрепляя в общей, рамочной форме "широкие" полномочия местных Советов, они оказывали мало влияния на их действительную, подчиненную партийному и государственному аппарату роль.

Конституция 1977 г., по сути, закрепила стагнирующее состояние общества, государства и его важнейших институтов, подчеркнув природу местных Советов как звеньев единой системы органов государственной власти, решающих все вопросы местного значения, участвующих в реализации общегосударственных задач, подходя ко всем вопросам с точки зрения интересов общегосударственных и граждан, проживающих на территории Совета, проводя в жизнь решения вышестоящих органов и, в свою очередь, руководя деятельностью нижестоящих Советов. Круг замкнулся. Советы превратились, согласно Конституции СССР, в единую систему представительных органов государственной власти, в которой главным системообразующим фактором стало руководство вышестоящих органов власти нижестоящими.

Новая редакция Программы КПСС, принятая XXVII съездом партии в марте 1986 г., рассматривала Советы в контексте идей о все более полном осуществлении социалистического самоуправления народа, при котором управление не только реализовалось в интересах трудящихся, но и во все большей степени становилось непосредственным делом самих трудящихся. Советы выполняли роль политической основы СССР, главного звена социалистического самоуправления народа. Предполагалось, что будет возрастать роль и ответственность местных Советов в обеспечении комплексного экономического и социального развития регионов, в самостоятельном решении задач местного значения, координации и контроле деятельности расположенных на их территории организаций. При этом подчеркивалась сохраняющаяся роль общенародного государства, которое не только не перерастает во всенародную организацию тружеников социалистического общества, но продолжает выступать главным орудием совершенствования социализма и его защиты на международной арене.

Таким образом, можно утверждать, что идея Советов (местных, в частности) довольно долго эксплуатировалась в идеологических целях компартией, с учетом того, что в общественном сознании эта идея, безусловно, сочеталась с представлениями о демократическом устройстве общества и государства на базе организаций, возникших благодаря творчеству самого народа. Когда от слов потребовалось перейти к делу, когда в повестку дня встал вопрос о глубоком реформировании общества, о разрушении административно-командной системы, тоталитарного государства, диктатуры компартии и ее аппарата, внимание народа обратилось к Советам, утверждению их полновластия. Выборы народных депутатов СССР в 1989 г., выборы в Верховные Советы республик и местные Советы в 1990-1991 гг. проходили под лозунгом "Вся власть Советам!", подразумевавшим переход власти от КПСС к власти народа, объединенного Советами. В контексте этих требований был и лозунг организации местного самоуправления на основе Советов.

3. Закон СССР от 9 апреля 1990 г. "Об общих началах местного

самоуправления и местного хозяйства в СССР"

Это был первый закон о местном самоуправлении, аналогов которому в советском государстве не было. Член Политбюро ЦК КПСС В.И. Воротников, которому было по заведенному тогда в ЦК КПСС порядку поручено возглавлять на последних этапах рабочую группу по подготовке закона, на заседании группы, члены которой подчеркивали новаторский характер документа, заявил: "Не должно получиться так, будто мы сейчас только создали Советскую власть и формируем новый политический институт. Нужно как-то помягче это сделать, не так "в лоб". Государственные и общественные начала у нас сочетаются, другое дело, что они были деформированы, многое было у Советов отобрано, на разных уровнях проявляясь по-разному. Беда в том, что мы совершенно лишили самоуправления и самостоятельности низовые организации. Да и в высших сферах многие дела были в руках партийных органов". Но "помягче" не получилось, те, кто работал с самого начала над проектом закона, понимали, что они должны помочь создать документ о новом политическом институте, и именно таким он, в конечном счете, и получился.

Надо иметь в виду существование у нас научной дисциплины "Советское строительство", предметом исследования которой служили Советы, а в задачу входила, в частности, разработка научных рекомендаций, улучшающих практику. Таких рекомендаций, изложенных в десятках монографий, сотнях научных статей, было много. Причем в научных трудах, созданных главным образом в 60-70-х гг., шла речь о сочетании общественных и государственных начал в Советах, о необходимости наделения их самостоятельностью в решении вопросов местного значения, о развитии демократических сторон в их деятельности и о многом другом. Ученые, поддерживавшие нить прогрессивной научной мысли в сфере российского государственного строительства, конкретно в области организации и деятельности представительных органов власти, начали предварительную работу по созданию проекта Закона СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства".

Главное было в концепции. Что такое местное самоуправление, как сформулировать его понятие? - один из главных вопросов, на который надо было сразу же отвечать. Профессора Г.В. Барабашев, К.Ф. Шеремет, М.И. Пискотин, В.П. Пертцик, Ю.А Тихомиров, Е.И. Колюшин, автор этих строк и другие, основываясь на своих знаниях не только Советов, но и местного самоуправления в других государствах, вырабатывали нужные идеи.

Отдавая дань партийной идеологии, без чего тогда еще невозможно было работать, авторы проекта закона определили местное самоуправление как часть социалистического самоуправления народа. Вместе с тем они обозначили местное самоуправление только как территориальное самоуправление. Общественное самоуправление, самоуправление трудовых коллективов - это другие виды самоуправления, взаимодействующие с территориальным, но не входящие в его систему. "Нужно четко определить первый элемент местного самоуправления, - отстаивал свою позицию профессор Ю.А. Тихомиров, - субъект его. Местное самоуправление я не трактую как дела местные, изолированные от общегосударственных, республиканских. Нужно понимать дела местные как дела

мои собственные. Дела республиканские - те, в которых я имею долю местную. Дела общесоюзные, в которых я тоже соучаствую, потому что и тут есть местная доля - экологические программы, целевые комплексные программы. Местное самоуправление нужно показать не как локальное, закрытое от Союза, республики или области, а как долю, которая имеет меру самостоятельности"*(64). Это была лишь одна сторона дела. Поэтому большинство высказалось за то, что местное (территориальное) самоуправление в общем плане - это самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц на основе законов и соответствующей материально-финансовой базы. Нетрудно заметить, что здесь заложены основные, исходные, существенные стороны определения местного самоуправления, как мы его понимаем сейчас.

Радикальной мерой послужила ликвидация "двойного подчинения" исполнительных органов местного самоуправления. "В целях усиления самостоятельности местных Советов в решении вопросов при участии своего исполнительного аппарата, - говорил на очередном заседании рабочей группы Г.В. Барабашев, - надо установить, что двойное подчинение исполнительных комитетов, отделов и управлений сохраняется только в вопросах методического руководства и контроля законности, а также контроля исполнения законодательства и предписаний вышестоящих органов. В прочих вопросах вышестоящие исполнительные комитеты, их отделы и управления не могут вмешиваться в деятельность соответствующих нижестоящих подразделений аппарата местных Советов". К.Ф. Шеремет предложил отказаться от согласования руководителей местных органов управления, в частности отделов и управлений, при их назначении с соответствующими вышестоящими управлениями местных Советов. При этом он ссылался на существующую пока практику согласования с райкомом, горкомом партии, которого, по его мнению, достаточно: согласование по вертикали ничего не дает.

Развивая суть отмены двойного подчинения, Г.В. Барабашев отмечал, что вышестоящие органы не вправе менять планы работы нижестоящих исполнительных комитетов, отделов и управлений, давать прямые указания, касающиеся расходования бюджетных средств, требовать предварительного согласования актов этих органов по вопросам, относящимся к их собственной компетенции - к самостоятельной компетенции Советов. Вышестоящие органы управления не вправе осуществлять дисциплинарные полномочия в отношении руководителей и сотрудников исполнительного комитета нижестоящих Советов. Эти дисциплинарные полномочия должны осуществляться исключительно самим Советом и его исполнительным комитетом. Нигде в мире нет такого, чтобы взыскания руководителям муниципальных органов выносились вышестоящими властями. Другое дело, что вышестоящие органы, во Франции, например, могут отстранять от должности муниципальных служащих.

Местное самоуправление по закону осуществляется в пределах границ административно-территориальных единиц. Надо было решить, на всех ли уровнях должно оно вводиться, или для областных, краевых органов (которые в то время еще не состояли в ранге субъектов Российской Федерации) оно не нужно. В

результате дискуссий главным звеном решили обозначить городское и районное звено и в связи с этим: во-первых, все взаимодействие с предприятиями сосредоточить непосредственно в руках городских и районных органов власти; во-вторых, передать городам и районам значительную часть хозяйственных функций, ранее выполнявшихся областью, краем. Мыслилось, что передача городским и районным органам власти всей организационно-экономической работы будет единственно правильным решением в новых хозяйственных условиях. Именно в городах и районах достигается связанность хозяйственного комплекса, предполагающая налаживание прямых отношений предприятий с местными органами. Здесь непосредственно проявляются и сталкиваются интересы предприятий и территорий, проблемы взаимодействия носят конкретный характер. Здесь же, по логике, и должны решаться все вопросы взаимоотношений Советов с предприятиями. До недавних пор это было невозможно ввиду отсутствия у предприятий самостоятельности. В период подготовки Закона предпосылки для этого созревали. При этом потребуется организационная перестройка аппарата городских Советов, повышение квалификации работников соответствующих подразделений, отработка новых методов и др.

В связи с этим нужна существенная передвижка вниз всех основных хозяйственных функций Советов. В наибольшей степени процесс децентрализации затронет социальную сферу. В новых условиях городские и районные органы власти будут нести полную ответственность за жилищно-коммунальное хозяйство, торговлю, общественное питание и бытовое обслуживание, обеспечивать функционирование учреждений народного образования, здравоохранения и культуры, решать основную часть вопросов по комплексному развитию территорий, охране окружающей среды, градостроительству и архитектуре, регулированию занятости.

Как слишком крупные, территориальные образования области и края, по замыслу рабочей группы, не вписывались в систему местного самоуправления, поэтому им отводилась роль координаторов деятельности городских и районных Советов, разработчиков и реализаторов за счет средств областного, краевого бюджета программ областного, краевого значения.

Долго не высвечивалась роль сельсоветов и поселков, но после долгих дискуссий в проект Закона было внесено положение о том, что первичным территориальным уровнем самоуправления могут быть и сельсовет, и поселок, окончательное же слово по этому вопросу оставалось за союзными и автономными республиками.

Разработчики понимали, что речь идет не об очередном законе "О повышении роли местных Советов". Закон должен был трактовать новые вопросы местного самоуправления, в то же время эйфория представлений о возможностях Советов их не покидала, и организационной основой местного самоуправления оставались местные Советы как представительные органы власти, которые на своей территории координируют деятельность всей системы местного самоуправления. Именно системы!

Много внимания разработчики уделили формам непосредственного участия населения в самоуправлении - референдумам прежде всего. В систему местного

самоуправления включили Советы народных депутатов, органы общественной самодеятельности (домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты), формы непосредственной демократии (общие собрания граждан, сельские сходы, местные референдумы и обсуждения населением важнейших вопросов местного значения).

Первоначально решили, что в Законе следует установить основы демократического применения базовых форм местного самоуправления, в том числе сессий местных Советов, заседаний постоянных комиссий и т.д. Впоследствии пришли к выводу, что в "общие начала" самоуправления эти детали не вписываются и их установление следует отнести к компетенции союзных и автономных республик.

Большое значение разработчики придали вопросам экономической самостоятельности местного самоуправления, понимая с самого начала, что здесь заключены гарантии реальности нового политического института. На заседании 12 декабря 1988 г. М.И. Пискотин заявил: надо всячески поддержать идею муниципальной собственности. В то время, когда в тумане были судьбы государственной собственности, он утверждал, что "государственная собственность должна прекратить свое существование как ничейная собственность. Наша бесхозяйственность в основе своей лежит на том, что государственная собственность - ничья собственность. И это можно прекратить, если государственная собственность распадется на собственность общесоюзную, республиканскую и местную. Больше того: если при этом она даже на всех уровнях распадется на собственность, которая находится в распоряжении государственных органов, и собственность, которая находится у государственных предприятий и населения. Наряду с государственной существует общественная собственность. Она будет выступать в форме кооперативной, в форме собственности общественных организаций, собственности местных коллективов, трудовых коллективов. С этой точки зрения не обязательно ждать, пока этот вопрос будет разрешен "сверху". Сейчас есть возможность в нашем законе закрепить муниципальную собственность. Я думаю, что это надо сделать, и в нее должно входить все, что является сферой владения, пользования и распоряжения со стороны местных органов государственной власти.

Разработка собственности на этом уровне должна идти и еще дальше. Надо использовать те конструкции, которые хорошо разработаны за рубежом. В любом городе за рубежом есть разные виды муниципальной собственности. Есть предприятия, не преследующие цель извлечения прибыли. Они должны по статусу своему резко отличаться от тех предприятий, на которые распространяется Закон о государственном предприятии. Надо подумать вот о чем. Все, что связано с очисткой города, коммунальным обслуживанием, это предприятия, которые не преследуют цель извлечения прибыли. Это одни объекты, а другие, например, гостиницы, должны преследовать цели извлечения прибыли. Местный Совет в этом смысле занимается предпринимательской деятельностью. В целом это направление муниципальной собственности должно составить то новое, что будет в законе и что должно способствовать мобилизации активности населения, повышению предприимчивости Советов и существенной децентрализации, которая поможет улучшить обслуживание населения. Если

говорить о разделении функций между всеми уровнями - местным, республиканским, общесоюзным, наверное, условно можно провести такой принцип: на местах решают все, что не составляет компетенцию республиканских и общесоюзных органов. Местные Советы занимаются всем, кроме того, что отнесено к компетенции Союза и республики.

Линейная подчиненность в принципе изжила себя. В этом смысле местный Совет должен иметь доступ ко всем предприятиям, которые расположены на его территории; так как он выделяет землю, он должен со всех взимать какие-то платежи в местный бюджет. В местный бюджет должны поступать платежи со всех предприятий. Местный Совет следит за тем, чтобы они соблюдали санитарные, экологические правила, чтобы они участвовали в создании местной инфраструктуры.

По моему мнению, в первом варианте проекта закона является пока очень слабым то, что он исходит из распределения всего того, что производит предприятие. Частицу - туда, частицу - сюда, кто-то все это решает индивидуальными нормативами. Я думаю, что сейчас надо заложить принцип, по которому все взаимоотношения с предприятиями должны строиться на началах налогов. Предприятие платит налог. Оно работает на хозрасчете, работает на рынок и платит органам власти налог.

И вообще, надо изменить отношение к налогам. Мы почему-то считаем, что налог - это плохо. Налог - это не плохо, а то, что очевидно. Когда гражданин платит налог, он знает, во что обходится ему государство. Он требует дешевого правительства, требует от чиновников работы и т.д. Когда, как у нас, все спрятано, гражданин ничего не видит. Когда все распределяется не посредством налога, а непонятно как, гражданин ничего не видит и ничего не может предпринять.

Утверждение в Законе коммунальной собственности в качестве основы местного хозяйства явилось революционным шагом. Соответствующие уполномоченные на то органы местного самоуправления получили права в использовании, реализации, ликвидации и передаче имущества, являющегося коммунальной собственностью. Они могли передавать его в аренду, определять по своему усмотрению организационные формы и методы управления предприятий и организаций, базирующихся на этой собственности. Во всех этих вопросах органы местного самоуправления действуют в пределах законов и подотчетны только избирателям. Роль вышестоящих органов сводилась в этом случае только к оказанию методической и иной помощи органам местного самоуправления в хозяйственной деятельности.

Немало споров вызвало понятие "местное хозяйство". Что это - все то, что размещено на данной территории? Предлагалось даже назвать его территориальным хозяйством. Но территория сельсовета входит в территорию района, та - в состав области и т.д. К какой территории конкретно надо было бы причислять объекты социальной инфраструктуры, хозяйственные предприятия? Ограничить местное хозяйство только признаком вхождения его в состав муниципальной собственности данной самоуправляющейся территории? Но ведь на этой территории могут располагаться предприятия иных форм собственности, которые, тем не менее, тесно связаны с потребностями местного населения. Проект закона определил состав местного хозяйства с учетом всех этих

обстоятельств. Местное хозяйство состоит из объектов муниципальной собственности данной единицы, но в него могут включаться с согласия собственника не находящиеся в муниципальной собственности предприятия, деятельность которых связана преимущественно с обслуживанием местного населения. К тому же в состав местного хозяйства могут включаться объекты, созданные в результате трудового участия граждан или приобретенные на их добровольные взносы. Не очень четкая формула, но дающая представление о направлении развития и пополнения состава местного хозяйства.

Чтобы развязать инициативу местных Советов, проект определил их право без согласования с вышестоящими органами создавать за счет имеющихся у них средств предприятия, организации и социально-культурные учреждения.

Радикальные меры были предложены и в области бюджета, они нашли в той или иной степени отражение в проекте Закона. Исходная позиция разработчиков состояла в переходе на нормативный порядок формирования местного бюджета. Это не было самоцелью, а средством стабильного составления бюджета, обеспеченного доходами на нужды местного населения. "Нормативы отчислений в соответствующие местные бюджеты, - было записано в Законе, - утверждаются вышестоящими Советами в зависимости от общей суммы доходов и общей суммы расходов местного бюджета и социальных нормативов, устанавливаемых органами государственной власти Союза ССР, союзных и автономных республик". Многие социальные нормативы, к сожалению, не установлены до сих пор, что, естественно, делает призрачными расчеты на устойчивую бюджетную работу органов местного самоуправления и не дает возможности перевести ее на реальную почву.

Крупной мерой, долго дискутировавшейся, в том числе и на сессии Верховного Совета, принимавшей Закон, было определение налоговых источников местных бюджетов. В бюджеты первичного уровня местного самоуправления впервые зачислялся подоходный налог с населения (собиравшийся прежде на предприятиях, в организациях, учреждениях), налог на фонд оплаты труда колхозников, налог с производственных кооперативов, арендная плата за землю; земельный налог (частично), местные налоги и сборы. В местные бюджеты полностью зачислялись также налоги на прибыль и другие платы с предприятий, входящих в состав местного хозяйства, территориальный налог и другие, по замыслу долженствующие составить прочную доходную базу местных бюджетов. Расходы местных бюджетов местные Советы осуществляют самостоятельно, включая расходы на содержание органов местного самоуправления, что при соблюдении этой нормы давало возможность местным Советам создать квалифицированный аппарат, маневрируя при этом современными системами материального поощрения работников управления. Неприемлемыми были признаны предложения о создании такого механизма, когда аппарат должен сам "зарабатывать" средства на свое содержание путем оказания различного рода управленческих услуг. Это связано с тем, что аппарат Советов, используя свое положение, всегда обеспечит себя сколь угодно высоким "заработком". Поэтому правильнее ставить оплату расходов на его содержание в зависимость от результатов деятельности всего хозяйства. Реализованная в Законе модель не исключала возможности оказания руководимыми местным

Советом организациями управленческих услуг на коммерческой основе.

В многочисленных вариантах закона содержались попытки определения компетенции различных уровней органов местного самоуправления. Однако они не были приняты по простой причине - нужен был документ, устанавливающий именно основные положения, существенные начала местного самоуправления и местного хозяйства, по-новому решающий главные вопросы, которые затем должны были быть детализированы в законодательстве союзных и автономных республик.

Проблему местного самоуправления как проблему, требующую осмысленного двуединого подхода, разработчики увидели сразу. Выступая на заседании рабочей группы 12 декабря 1988 г., Г.В. Барабашев предупреждал: "Нам надо дать волю республикам. Пускай во всех деталях определяют свое местное самоуправление. С другой стороны, поставить им предел, чтобы они не подавили местное самоуправление. Недавно я посмотрел проект Конституции Эстонии - там полная свобода республики: и тебе валюта, и тебе гражданство. А глава о местных Советах нисколько не изменена. Какими они были жалкими, такими они и остаются. Значит, чего хочет Эстония? Она хочет на уровне республиканского центра иметь все. А мы им этого не дадим. Мы дадим им права и одновременно поставим предел этих прав, чтобы места имели самостоятельность. С одной стороны, власть Союза какая-то останется, пускай они делают, что хотят, но не подавляя местное самоуправление, и здесь должны быть гарантии местного самоуправления против самоуправства республик, а не только против Союза. Короче говоря, мы поставим вопрос так, что не будем учить, что делать (там в республиках легче будет написать закон), но установим, какой нужно жестко держаться линии - дадим гарантии местному самоуправлению, чтобы республики их не подавили. Между прочим, Союз не так уж давит, республики больше давят свои местные Советы, вместе с союзными ведомствами. Это мы должны прекратить. Итак, наша задача: обеспечивать местное самоуправление и "против" республик, а не только "против" Союза".

Именно такой документ и был создан и принят Верховным Советом СССР. Как во всяком новаторском деле, в нем были и слабые стороны, не совсем обоснованные положения. Он был декларативен и не определял механизмы реализации выдвинутых идей. Но это был первый документ о местном самоуправлении в современном значении этого понятия, который, несмотря на свои слабости и неизбежные идеологические "шоры", открывал зеленый свет законодательству о местном самоуправлении в России и определял главные пути развития важнейшего демократического политического института.

Судьба его была печальна. Созданный в эпоху начавшегося "парада суверенитетов" республик, он был обречен на невнимание к себе с их стороны. Вместо расширения самостоятельности органов местного самоуправления восстанавливался демократический централизм, цементирующий государственный механизм членов федерации, готовящихся к недалеким боям с Союзом ССР как единым федеративным государством. Уже через два месяца после принятия документа союзный законодатель по законодательной инициативе РСФСР изменил несколько строк в одной из статей Закона. Эти строки, по сути, совершили "поворот на 180" от того главного, что содержалось в

документе*(65). Были восстановлены прежние иерархические отношения Советов по вертикали и пресловутое "двойное подчинение" исполкомов.

4. Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. "О местном самоуправлении в РСФСР"

Союзные республики в соответствии с Законом Союза ССР должны были принять свои законы о местном самоуправлении. В связи с назревавшим развалом Союза ССР дело это затянулось и осложнилось, причем чем дальше, тем больше республики становились в оппозицию к этому союзному закону, как, впрочем, и к другим, затрагивавшим, по их мнению, суверенные полномочия республик.

В Российской Федерации Закон Союза ССР был воспринят неодинаково в разных государственных структурах и даже внутри этих структур. Комитет по вопросам работы местных Советов народных депутатов и развитию самоуправления Верховного Совета РСФСР, возглавлявшийся тогда Н.И. Травкиным, разработал и разослал на места Рекомендации о взаимодействии местных Советов народных депутатов, их исполнительных и распорядительных органов. Этот единственный в своем роде документ за всю историю работы Верховного Совета РСФСР предлагал до принятия новых законов РСФСР, регламентирующих деятельность местных Советов и органов самоуправления, руководствоваться Законом СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР". Действующие законодательные акты РСФСР объявлялись неприменимыми, если они противоречили Закону СССР. Однако подготовленный, возможно, из добрых побуждений, этот акт вызывал сомнение по своей правовой природе. Действовавшее тогда Положение о постоянных комиссиях Верховного Совета РСФСР не предусматривало, что предлагаемые рекомендации комитета, как это следовало из их текста, "могут применяться Советами различных уровней без каких-либо дополнительных согласований". Тем самым правовой статус рекомендаций чуть ли не приравнивался к закону. Некорректным было и утверждение, что рекомендации будут учтены "при разработке законов РСФСР". Законы принимает Верховный Совет, и комитет не имел права предопределять его решения и делать заявления от его имени.

Хотя в п. 1 рекомендаций содержалась ссылка на Закон СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР", сами рекомендации противоречили п. 4 ст. 6 указанного закона, который предопределял, что "взаимоотношения между местными Советами народных депутатов строятся в соответствии с законодательными актами Верховного Совета СССР, Верховных Советов союзных и автономных республик".

Последующие пункты рекомендаций регламентировали компетенцию органов местных Советов. При этом, если в п. 3 рекомендаций полномочия президиумов по организации работы соответствующих Советов, закрепленные в Конституции СССР и в Конституции РСФСР, были сужены до периодов между сессиями Советов, то в п. 4 президиумы уже становились правомочными в эти периоды решать любые вопросы, отнесенные к ведению Совета, кроме тех,

которые решаются исключительно на сессиях Совета. Между тем ст. 141 Конституции РСФСР относила такой круг вопросов к прерогативе законодательства о местных Советах союзной республики, т.е. практически президиумы Советов становились правопреемниками исполнительных комитетов Советов прежнего состава.

Можно предположить, что рекомендации явились попыткой Комитета по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления Верховного Совета РСФСР заполнить некоторый законодательный вакуум в вопросах регулирования деятельности местных Советов и их органов. Однако заполнение этого вакуума было прямой обязанностью Верховного Совета РСФСР. Вскоре этот вакуум стал заполняться отдельными его актами.

В октябре 1990 г. принимается Закон РСФСР "О взаимоотношениях Советов народных депутатов и исполнительных органов в период проведения экономической реформы"*(66). В проекте Закона было записано, что союзный Закон "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР" явился одной из причин, повлекших существенные сбои во взаимоотношениях Советов и их исполнительно-распорядительных органов. Хотя эта идея не попала в окончательный текст Закона, главный пафос документа остался - подчеркивалось, что на территории РСФСР обязательны для исполнения государственными и общественными органами, должностными лицами и гражданами Конституция РСФСР и законы РСФСР. В постановлении Верховного Совета РСФСР о введении в действие данного Закона указывалось на приостановление на территории РСФСР действия ряда норм Закона СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР". Далее Советам народных депутатов и их исполнительным органам предписывалось в целях скорейшей стабилизации хозяйства строить свои отношения с предприятиями, объединениями, организациями на основе действующего законодательства (какого конкретно, умалчивалось) и заключаемых договоров.

По сути, это была демонстрация отказа от применения союзного Закона о самоуправлении, вопреки устанавливаемой этим Законом самостоятельности органов местного самоуправления, выстраивалась административная вертикаль, цементирующая все государственные организации республики сверху донизу.

Затем последовал Закон РСФСР "О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям"*(67), суть которого состояла в том, чтобы местные Советы обеспечили на своих территориях проведение мер по стабилизации экономического положения в соответствии с Законом РСФСР "Об обеспечении экономического суверенитета РСФСР". Речь шла о правах местных Советов образовывать за счет местных бюджетов структуры для создания муниципальной собственности, о разгосударствлении, приватизации собственности, об антимонопольных мероприятиях, о земельной реформе и других вопросах перехода к рынку.

Разрозненными актами определялись разные стороны реформаторской деятельности Советов и их исполнительных и распорядительных органов, пока, наконец, не подошли к принятию Закона РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР". Комитет создал свой проект, который был предложен на утверждение Верховному Совету РСФСР, но был отвергнут им, что называется "вчистую", и

возвращен на переработку. Здесь на помощь снова пришли ученые. Проект закона, разработанный ими, был положен в основу Закона РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР", принятого в июле 1991 г.

Хотя в основных своих позициях проект исходил из союзного Закона "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР", он был свободен от идеологических нагрузок и существенно конкретизирован. Он не повторял, а развивал многие формулировки союзного закона, продвигал вперед само понятие местного самоуправления и правовую регламентацию его функционального содержания. Это был документ, переходный в том смысле, что он создавался одновременно с такими основополагающими документами Российской Федерации, как Земельный кодекс, Закон о собственности, финансовыми законами и др.

Главное, что отличало проект Г.В. Барабашева и К.Ф. Шеремета от проекта, подготовленного в Комитете Верховного Совета РСФСР, - это то, что в нем отрицалось самоуправленческое значение области и края. Авторы исходили из того, что самоуправление осуществляется на территориях компактного проживания людей. Самоуправление, по мнению авторов проекта, - это система организации управления на местах, свойственная прежде всего населенным пунктам - селам, поселкам, городам. Учитывая некоторые сложности реализации этой концепции, связанные со слабосильностью наших сельских населенных пунктов, они следовали союзной линии, считая, что к самоуправлению может быть отнесен и район, хотя эта категория в какой-то степени надстроечная. Они исходили из того, что именно на уровне района можно обеспечить услуги сельскому населению, которые невозможно оказать на сельском уровне. Что касается области, то, по их мнению, эти единицы, особенно с учетом перспектив развития Российской Федерации, не являются субъектами местного самоуправления. Если область получит самоуправление, то, как считали авторы проекта, никакого городского, районного, сельского, поселкового самоуправления не будет. Область с учетом гигантского опыта ее руководства местными Советами начиная с 20-х гг., не даст развернуться самоуправлению. Авторы проекта полагали, что в области может быть региональное управление, управление субъектом Федерации; область выполняет исключительно важные для местного самоуправления функции, она устанавливает нормативы, дает дополнительные средства в виде субсидий, дотаций, ведет методическую работу, устанавливает разные стандарты и т.д. Но все-таки это не самоуправление. Область может содержать очень крупные хозяйственные и социально-культурные образования, допустим, крупные строительные организации, больницы, обслуживая города и получая от них за это деньги.

Авторы проекта исходили из того, что область нужна, что это очень важное крупное региональное образование, что в связи с этим необходимо иметь специальный закон об областном Совете, уже не как об органе самоуправления, а именно как об органе государственной власти.

И проект Комитета, и проект ученых были рассчитаны на все уровни самоуправления, при этом комитетский проект определял "общий котел" полномочий для всех уровней, имея в виду, что затем на договорной основе полномочия будут распределены между органами самоуправления разных

уровней и возникнут отдельные акты для каждого уровня. В проекте ученых компетенция определялась применительно к каждому уровню самоуправления, причем и здесь предполагалась возможность договорного разграничения полномочий, но этот метод рассматривался как дополнительный, не главный. Авторы проекта считали, что если его поставить во главу угла, т.е. установить, что свою компетенцию Советы сами определяют, сами делят между собой, это затянется на многие годы и вызовет лавину конфликтов. Поэтому надо сначала позитивно определить, что есть в руках Советов, а потом - пускай они меняются, если возникает такая необходимость.

В организационной части проекта ученых были заимствования из рекомендаций комитета, подписанных Н.И. Травкиным. Эти рекомендации, при всей их неординарности с точки зрения правовой формы, сыграли и некоторую позитивную роль. После этих рекомендаций местные Советы стали меньше писать в Москву. Им рекомендовали: хотите иметь исполком - пожалуйста, хотите мэра - нет возражений, хотите председателю Совета поручить исполнительные функции - тоже ваша воля. Учитывая, что многие Советы стали это делать, авторы проекта включили в его текст организационную концепцию Н.И. Травкина. Правда, они старались сделать так, чтобы президиум Совета не смог подменить Совет. Президиум создавался, чтобы ликвидировать ситуацию, сложившуюся при административно-командной системе, когда исполком захватил все рычаги, и Совет стал декорацией. Авторы боялись, что если президиуму дать властные права между сессиями Совета в полном объеме, вернется старая практика. Поэтому они установили, что, поскольку Совет все-таки работает не на постоянной основе, президиум может выполнять некоторые его функции, но каждый раз по поручению Совета и в определенных границах. Границы старались определить так, чтобы все, что входит исключительно в компетенцию Совета, президиум получить не мог. Заметим, что позднее при доработке проекта президиум вообще был исключен из системы органов Совета.

Было немало и других различий между обоими проектами. Из этих проектов взяли лучшее. Позитивным моментом Закона было, в частности, то, что он, преодолев старую конституционную формулу о том, что Совет вправе решить любой вопрос, относящийся к его компетенции, т.е. к компетенции того уровня управления, на котором он действовал, попытался "развести" полномочия Совета как представительного органа власти и местной администрации. Компетенция Совета и администрации в одних и тех же сферах деятельности была различной. Правда, в этом отношении Закон не всегда был последовательным, что приводило на практике к обострению начавшегося к тому времени противостояния Советов и исполнительных органов власти и потребовало внесения соответствующих поправок в текст Закона.

В Законе получили отражение некоторые общемировые стандарты местного самоуправления, закрепленные, в частности, в Европейской хартии местного самоуправления. К ним, в первую очередь, относятся: утверждение основных прав местного самоуправления за выборными представительными органами местного самоуправления; наличие коммунальной (муниципальной) собственности; отказ от иерархической структуры управления на местах, от соподчиненности органов местного самоуправления разных уровней, построение

отношений между ними на договорных основах; удовлетворение финансовых потребностей мест преимущественно за счет собственных доходных источников; специализация органов местного самоуправления главным образом на удовлетворении коммунально-бытовых и социально-культурных потребностей населения без возложения на них ответственности за состояние производственной сферы; широкое сочетание представительных институтов местного самоуправления с формами прямой демократии; использование конкурсной системы замещения должностей в исполнительном аппарате; обеспечение и реализация свободы самих муниципалитетов и муниципальных служащих создавать различные ассоциации для организации взаимопомощи в делах самоуправления и защиты профессиональных интересов; активная судебная защита прав самоуправления.

В Законе РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР" было заложено много других прогрессивных идей, укреплявших и развивавших демократические черты нового политического института. Вместе с тем практика применения Закона обнаружила новые правовые проблемы, связанные прежде всего с определением компетенционной части статуса местного самоуправления и его органов (разд. V Закона). Она показала, что многие полномочия, предусмотренные для местных Советов и местной администрации в Законе, "повисали в воздухе", не будучи подкреплены текущим законодательством. С принятием отраслевых законодательных актов (законов "О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР", "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" и др.) неизбежно менялась законодательная терминология, предлагались иные правовые решения хозяйственных и социальных проблем, отличающиеся от закрепленных в Законе о местном самоуправлении. Поэтому компетенционные нормы Закона быстро устаревали и входили в противоречие с текущим законодательством. Разработчики Закона РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР" полагали, что новые законы должны согласовываться с этим Законом. Получилось же наоборот, и вскоре Закон о местном самоуправлении стал применим лишь в части организационной - в той части, где регламентировались формы и способы действия органов самоуправления.

По-видимому, в случае с приватизацией и при решении большинства других проблем Закону РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР" не следовало входить в детальную регламентацию полномочий местных Советов и местной администрации. В нем достаточно было определить основные полномочия органов местного самоуправления. Однако это были задачи следующего этапа правового регулирования местного самоуправления в Российской Федерации.

5. Указы Президента РФ о реформе местной власти

Лозунг "Вся власть Советам!", который был начертан на знаменах реформаторов, сторонников коренных перемен в обществе, выступивших на выборах 1989-1990 гг., призывал к восстановлению положения Советов в государстве как представительных органов власти, которые прежде подменялись

деятельностью партийно-государственного аппарата. Смысл этого лозунга заключался вовсе не в том, чтобы призвать Советы к повседневному управлению, а в том, чтобы поставить на свое место исполнительные органы, отлучить их от дел, по природе своей свойственных только представительным учреждениям. Увы, новые депутаты, в том числе депутаты местных Советов, теперь уже органов местного самоуправления, далеко не всегда умели верно определить свою роль, стали заниматься всем и вся, в ряде мест перешли на профессиональные начала и кое-где просто парализовали действия местной администрации. Это явление, однозначно оцененное общественным мнением как негативное, вызвало необходимость перестройки работы Советов. Вместо многочисленных неработоспособных коллегий депутатов, которые принятие решения заменяли бесплодными многочасовыми дискуссиями, до новых выборов в недрах "больших Советов" были созданы "малые Советы" с оптимальным численным составом депутатов. Были также приняты законы, более точно разграничивавшие полномочия Советов и исполнительных органов. Но это не помогло. Причем существовали объективные причины продолжавшихся конфликтов. Местные Советы не получили, несмотря на предписания Закона, тех рычагов влияния на дела территорий, которые они должны были иметь как представительные органы власти. У местных Советов, по сути, отсутствовала нормальная бюджетная работа, потому что и бюджетов-то как таковых не было - не только провозглашенных в законе как документов, самостоятельно принимаемых Советами, но и тех приснопамятных, "спускаемых" к сроку сверху. Примерные цифры доходов и расходов, формально утверждаемые где-то в середине, а то и в конце текущего года, вряд ли можно было назвать бюджетом.

Прекрасные условия для свободы действий исполнительных органов! Прибавим к этому жесточайшую инфляцию, запутывающую всякие расчеты и прогнозы, и можно хорошо представить себе положение Советов как "органов власти". По сути, они нередко вынуждены были выступать в роли пожарной команды, спасающей деньги налогоплательщиков. Видя, как исполнительные органы выходят из-под контроля в расходовании денежных средств, они пытались буквально держать их за руки, призывая к ответу за действия, нередко граничащие с криминалом. Уважения и любви в этих условиях со стороны исполнительных органов они, естественно, ожидать не могли.

Ко всему прочему прибавлялся и политический фактор. Борьба, развернувшаяся между Верховным Советом и Президентом по поводу направлений и методов реформ, постоянные поиски виновников неудач неизбежно копировались на местах, чему, кстати, способствовала сохранявшаяся в Конституции РСФСР формула о единстве системы Советов и обязательности решений вышестоящих Советов для нижестоящих.

Вовлеченные в борьбу "верхов", местные Советы оказались заложниками этой борьбы, выступая на стороне Верховного Совета. После трагических событий 3-4 октября 1993 г., когда здание Верховного Совета было расстреляно из танковых орудий сторонниками Президента РФ, наступило время расплаты и для местных представительных органов. По всей стране Советы были распущены, а их функции переданы местной администрации. Все эти акции получили правовое оформление в указах Президента РФ, ставших нормативной

базой реорганизации местной власти.

Согласно Указу Президента РФ от 9 октября 1993 г. "О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации"*(68) создавалась Федеральная государственная комиссия по вопросам реформы органов представительной власти и организации местного самоуправления.

Эта комиссия должна была разработать и представить Президенту соответствующие предложения, в частности по правовому обеспечению выборов. До избрания и начала работы новых представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления исполнительно-распорядительные функции, закрепленные законодательством Российской Федерации за Советами народных депутатов, кроме областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения, передавались администрации соответствующего субъекта Федерации. Бюджеты субъектов Федерации утверждались Советами с согласия главы администрации соответствующего субъекта. Местные бюджеты утверждались с согласия местной администрации. Деятельность районных в городах, городских в районах, поселковых, сельских Советов прекращалась, их функции передавались соответствующей местной администрации.

Последовавшим за этим указом еще одним указом Президента РФ "О реформе местного самоуправления"*(69) утверждалось Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы. В нем определялось, что представительные органы должны формироваться не во всех административно-территориальных единицах. Так, в городских и сельских поселениях с числом жителей до 5 тыс. человек местное самоуправление могло осуществляться непосредственно населением через собрания, сходы и выборных глав местного самоуправления. В городах и сельских поселениях населением до 50 тыс. человек выборным органом местного самоуправления признавалось собрание представителей и глав местного самоуправления. На территориях, включающих несколько городских и сельских поселений, совместным решением органов местного самоуправления мог быть создан единый орган местного самоуправления соответствующих территорий. В районах, например, мог быть образован районный орган местного самоуправления, формируемый из представителей органов самоуправления городских и сельских поселений.

Было также установлено, что представительный орган работает, как правило, на неосвобожденной основе и созывается на заседание главой местного самоуправления.

Указ подтверждал, что деятельность городских и районных Советов народных депутатов прекращается, их функции выполняет местная администрация. Вместе с тем устанавливались сроки выборов в новые представительные органы местного самоуправления. Главы местных администраций становились главами местного самоуправления.

Очевиден был политический замысел преобразований - сменить состав представительных органов, выступавших на стороне Верховного Совета Российской Федерации, и привлечь к участию в местной власти новых людей.

Изменение форм представительных органов стало средством решения этой главной задачи. К тому же полномочия новых представительных органов существенно ограничивались.

Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. "О гарантиях местного самоуправления"*(70) был направлен на укрепление экономических основ местного самоуправления. Он определил, что органы местного самоуправления самостоятельно утверждают перечень объектов (имущество), составляющих муниципальную собственность в соответствии с приложением N 3 к постановлению Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность". Передача объектов, относящихся к муниципальной собственности, в государственную собственность субъектов РФ или федеральную собственность, осуществлялась с согласия органов местного самоуправления.

Одновременно Указ определял, что полномочия местного самоуправления сверх установленного ограниченного перечня полномочий представительных органов осуществляются местной администрацией. Администрация явно ставилась выше представительных органов. Согласно Указу глава местного самоуправления председательствовал на заседании выборного представительного органа местного самоуправления, мог, как и другие должностные лица местного самоуправления, быть членом соответствующего представительного органа.

Все эти меры, направленные на усиление роли местной администрации, были оправданы условиями острого противоборства различных групп политической элиты и ослабления центральной власти. Объективно же они уводили в сторону от строительства демократического реального местного самоуправления. Еще менее приближали к этой цели широкие полномочия по организации местного самоуправления, предоставленные главам исполнительной власти субъектов Федерации. Они негативно повлияли на сроки утверждения местного самоуправления.

6. Местное самоуправление в Конституции РФ 1993 г.

Огромное значение для системного определения демократической модели местного самоуправления имела Конституция Российской Федерации, принятая на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.

Не касаясь истории борьбы вокруг разных проектов новой Конституции РСФСР, работа над которыми продолжалась с разной степенью интенсивности с 1990 г., напомним, что проектом Конституции, который был поставлен на референдум и одобрен большинством его участников, стал проект Президента РФ. Предварительно проект прошел проработку на Конституционном совещании - широком собрании, созванном специально для обсуждения важнейшего правового и политического документа из представителей разных политических

сил, территорий, ветвей и уровней власти, разных слоев общества. И именно здесь, на Конституционном совещании, высказывались подчас далеко не одинаковые точки зрения о путях развития российской государственности, именно здесь в острых дискуссиях оттачивались и формулы Конституции о местном самоуправлении.

В первом же своем выступлении на заседании Конституционного совещания Б.Н. Ельцин заявил о необходимости смены советского типа власти: "Очевидно, - говорил он, - что советский тип власти не поддается реформированию. Советы и демократия несовместимы"*(71). Таким образом, лозунг "Вся власть Советам!" был снят с повестки дня. И не только в тактическом, но и в стратегическом плане. Советы уходили в историю, и уже на самом Конституционном совещании о них говорилось только в негативном плане, а когда речь заходила о позитивном опыте Советов, выступающего останавливали, напоминая, что принято политическое решение к Советам не возвращаться. Само наименование "Советы" было предано анафеме и не упоминалось в конституционном тексте, в том числе в тех статьях Конституции, где речь шла о местном самоуправлении.

Глава Конституции о местном самоуправлении оказалась одной из самых дискуссионных. Делу отнюдь не способствовало отсутствие на совещании многих ведущих специалистов, знающих проблему и разрабатывавших ее долгие годы. Основным научным экспертом, судя по стенограмме, в группе, занимавшейся формулированием конституционных норм о местном самоуправлении - гл. VIII Конституции, - оказался С.И. Шишкин - правовед из Иркутска. Главу "Местное самоуправление" он предлагал переименовать в главу "Местная власть и самоуправление". "Глава, - говорил он, - посвящена в большей степени местному самоуправлению... Но среда обитания - это местное сообщество как для местной власти, так и для самоуправления... Местное сообщество может реализовывать предметы ведения или действовать в рамках этих предметов ведения по двум каналам: через органы местной власти и через систему местного самоуправления. Поэтому базовая категория - это местное сообщество, которое реализует себя через два канала - через местную власть, представительные органы, исполнительные органы государственной власти и через местное самоуправление"*(72).

На вопрос участников совещания, чем отличается государственная власть, вводимая в качестве формы реализации функций местного сообщества, и власть вообще от местного самоуправления С.И. Шишкин четкого ответа дать не смог. По его мнению, "органы государственной власти по характеру, по направленности своей деятельности реализуют более общий интерес, государственный интерес, проводят государственную политику. Органы местного самоуправления от этого дела освобождены. Их задача решать вопросы, связанные с созданием атмосферы компактного проживания людей в городах, поселках и т.д. Иными словами, она как бы направлена вовнутрь для самоорганизации, для самообеспечения характера деятельности. Но это достаточно тонкая материя: чем местная власть отличается от другой власти и чем местное самоуправление отличается от местной власти или от государственной власти"*(73). Понять все это можно было, если учитывать, что Шишкин ратовал за местное самоуправление, прежде всего как за непосредственно общественное - за

домовые комитеты, местные профессиональные объединения, разного рода внетерриториальные коллективы, спонтанно образующиеся для самостоятельного решения своих задач, и т.д.*(74). Здесь видны обрывки теорий прав естественной общины, общественной теории и прочих уже самодеятельных теорий местного самоуправления. Ясности в определении местного самоуправления, по поводу которого на совещании было много споров, это не принесло.

В результате название главы "Местное самоуправление" оказалось в первоначальном варианте, предложенном для обсуждения, а суждения о целесообразности подразделения местной власти на две отвергнуты. Надо было вести речь не о разных "внутренних" состояниях местного сообщества", а об организационных формах осуществления местного самоуправления, чего в Конституции решили не делать, оставив этот вопрос для регламентации в федеральном законе.

С самого начала зазвучала разголосица в терминах, определявших ячейку местного самоуправления. Большие споры вызвало понятие "местное сообщество", которое применяется в Европейской хартии местного самоуправления. Против его употребления в Конституции (что и произошло в конце концов) выступили те, кто считал, что не следует в ней употреблять необъясненные новые термины и что этот термин не совсем российский*(75). Не приняты были понятия "население административно-территориальных единиц", "территориальные сообщества" и др.

"Во всем мире существуют только две разновидности местного самоуправления, - говорил один из участников дискуссии, - городское и сельское. Третьего местного самоуправления не дано, и когда между городским и сельским предлагается, скажем, сельскохозяйственную территорию, условно, вклинивать, то, простите, получается несуразица"*(76). Речь шла о судьбе сельского района. "Район включает в себя несколько сел, - возразил оппонент, - мы эту единицу уничтожим?" Прямого ответа не последовало. И не случайно - проблема существования района уже при доработке Конституции стала вырисовываться все острее. К тому же никакого перечня единиц, где осуществляется местное самоуправление, давать было также нецелесообразно. "Перечень, действительно, с одной стороны, не полный, - говорил участник совещания, - а, с другой стороны, он не закрыт, но если убрать перечень вообще, то мы предстанем перед жутким фактом...". "Если мы сейчас позволим сообществам определять территории, в которых они действуют, мы вообще вакханалию устроим в государстве"*(77). Речь, в сущности, шла опять об определении территориальной единицы. "Если мы в тексте оставим "в территориальных единицах", - продолжал оратор, - то это будет именно так понято, как здесь у нас: вот, мы вам выделяем участок, и на этой территории вы осуществляете местное самоуправление, а в остальных районах - государственная власть"*(78). Между тем концепция власти, закладываемая в Конституции, заключалась в том, что государственная власть ограничена федеральными органами и государственными органами субъектов Федерации, а все, что ниже, - это местное самоуправление. В результате споров в Конституции появилась формулировка, отнюдь не дающая четкого представления, где же все-таки осуществляется местное самоуправление - "в

городских и сельских поселениях и на других территориях" (ч. 1 ст. 131)?

Многие участники Конституционного совещания понимали, что организация местного самоуправления на новых началах тесно связана с изменениями в административно-территориальном устройстве субъектов Федерации, которое, в свою очередь, "завязано" на проблемах сложившейся за многие десятилетия инфраструктуры, обслуживании населения бытовыми, коммунальными, культурными, медицинскими и другими предприятиями и учреждениями "соцкультбыта". "Проблемы реформы, проблемы перехода к реальному местному самоуправлению, - говорил один из участников дискуссии, - это в основе своей проблема административно-территориальной реформы, об опасности которой до сих пор продолжают говорить не только большевики... Эта проблема, на которую мы натолкнулись как на первейшую, но трогать ее опасно и колебать не нужно. Мы открываем движение к этому в общих статьях об отношениях между Федерацией и субъектами Федерации. Здесь это выльется в последней части статьи в формуле "с учетом мнения населения"*(79).

В сущности, по всем вопросам, связанным с конституционным статусом местного самоуправления, на Конституционном совещании не было единого мнения. Однако надо отдать должное его радикальным защитникам - предлагаемые ими формулы "продавливались", несмотря на возражения оппонентов. Особенно характерна в этом отношении судьба одной из важнейших, если не самой важной, формулы Конституции об отделенности местного самоуправления от государства. Сначала решили записать: "Местное самоуправление в пределах своих полномочий действует самостоятельно". Это решение вызвало протест группы, занимавшейся вопросами конституционного регулирования местного самоуправления. В своих доводах ее члены заметили тенденцию Конституционного совещания игнорировать бедственное положение местного самоуправления в России, нежелание определить конституционные гарантии его развития. Дело не просто в том, что местное самоуправление самостоятельно - это слишком слабая и неконкретная формула. Надо исходить из того, что понятие местного самоуправления шире понятия местной власти и не может быть включено в систему государственной власти. Хотя защитники местного самоуправления согласились с тем, что оно не может быть независимым от государства, они стояли на своем - нужно установить отделенность местного самоуправления от государственной власти как гарантии необратимости демократических преобразований, стабильности управления как условие того, что население не будет втянуто в кризисы государственной власти.

Практики доказывали, что местное самоуправление - наименее защищенный уровень управления как со стороны федеральных властей, так и со стороны властей субъектов Российской Федерации. Поэтому гарантии местного самоуправления в Конституции должны быть прописаны особенно тщательно.

После уточнения формулы "об отделенности" Президент вошел в Комиссию конституционного арбитража. Один из его вопросов выглядел так: следует ли дополнить ст. 12 проекта положением о том, что местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти? Комиссия решила: согласиться с предложенным дополнением.

Формулу "местное самоуправление не входит в систему органов

государственной власти" позже оценили как недостаточно точную. Ведь местное самоуправление - это и прямая демократия на местном уровне, это и референдумы, опросы населения и т.д. Иными словами, местное самоуправление во всем его функциональном содержании не может сопоставляться с органами государственной власти. Поэтому в итоге в Конституции была закреплена формула о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Немалые дискуссии были и по поводу гарантий местного самоуправления, наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, наименования органов местного самоуправления и т.д. В результате конституционные формулы приобрели тот вид, который они имеют сейчас.

7. Разработка и принятие Федерального закона от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

До того как проект Конституции РФ был подготовлен, прошло несколько месяцев, насыщенных событиями, борьбой политических сил, стоявших за разные пути социальных преобразований.

Референдум по Конституции, одобрение ее большинством голосующих, выборы Федерального Собрания, прошедшие в декабре 1993 г., во многом разрядили грозовую обстановку. Вместе с тем административную практику управления на местах пришлось переделывать довольно долго. Конституционные нормы, закреплявшие основы местного самоуправления, хотя и были нормами прямого действия, требовали законодательной конкретизации. Движение по пути, предложенному Конституцией, оказалось чрезвычайно медленным и противоречивым, подверженным влиянию давно сложившихся и реанимированных накануне принятия Конституции традиций. Нужен был федеральный закон о местном самоуправлении, который послужил бы гарантией против попыток как со стороны ряда федеральных органов, так и со стороны государственных органов субъектов Российской Федерации затормозить становление важнейшего демократического института.

Работа над проектом нового федерального закона о местном самоуправлении началась еще в Верховном Совете РСФСР, избранном в марте 1990 г. К августу 1993 г. был подготовлен первоначальный документ.

К тому времени в связи с подписанием Федеративного договора и соответствующими изменениями в Конституцию РФ к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов было отнесено определение общих принципов местного самоуправления. Поэтому были подготовлены федеральные основы местного самоуправления. В рабочую группу по подготовке этого документа входили профессор К.Ф. Шеремет, доктор юридических наук М.А. Краснов, кандидат юридических наук из Омска А.И. Костюков и другие специалисты.

При разработке проекта рабочая группа исходила из принципа

преемственности действующего Закона РФ "О местном самоуправлении в Российской Федерации" и подготавливаемых Основ, поиска таких форм правового регулирования в сфере местного самоуправления, которые, с одной стороны, не нарушали бы права и интересы субъектов Федерации, а, с другой - позволяли обеспечить федеральную защиту основных начал местного самоуправления и гарантии для его развития.

В проекте давалась характеристика территориальной основы местного самоуправления как территории в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов и других административно-территориальных единиц, образуемых в республиках, краях, областях, автономной области, автономных округах. Устанавливались формы осуществления местного самоуправления населением через представительные органы - Советы и исполнительные - местную администрацию, а также непосредственно через местные референдумы, сходы, собрания жителей и через органы территориального общественного самоуправления. Определялись виды правовых актов, составляющих нормативную базу местного самоуправления.

Закреплялось право органов местного самоуправления на достаточные и соразмерные государственным социальным стандартам материально-финансовые ресурсы. Давались характеристика муниципальной собственности и установка на определение объектов муниципальной собственности при разграничении государственной собственности с учетом их значимости для обслуживания населения данной территории. Определялось, что полномочия местной администрации по владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью устанавливаются соответствующими Советами. Закреплялось право местных сообществ свободно распоряжаться принадлежащим им имуществом.

Устанавливалось право органов местного самоуправления самостоятельно разрабатывать и утверждать местный бюджет, определялись гарантии, обеспечивающие самостоятельность бюджета (наличие собственных бюджетных доходов и достаточный уровень закрепленных доходов, запрет на изъятие свободных остатков средств и другие). Предусматривалось право органов местного самоуправления образовывать внебюджетные и валютные фонды, участвовать в кредитных отношениях, получать платежи за пользование природными ресурсами.

Закреплялся принцип формирования Советов на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Предусматривалась возможность для немногочисленных местных сообществ по их решению не образовывать представительный орган. Устанавливался принцип ответственности исполнительных органов местного самоуправления (местной администрации) перед представительными (Советами).

При определении организационных основ местного самоуправления предлагались некоторые новые подходы. Учитывая, что район представляет собой не единое местное сообщество, а совокупность таких сообществ, допускалась возможность формирования районного Совета не только путем прямых выборов непосредственно населением, но также путем избрания его состава сельскими, поселковыми, городскими городов районного значения

Советами. Предлагалось несколько вариантов замещения должности главы местной администрации (избрание гражданами, избрание соответствующим Советом, назначение Советом по контракту по результатам конкурса). При этом в проекте давался не исчерпывающий, а лишь рекомендательный перечень вопросов, составляющих организационную основу местного самоуправления, который не должен был ограничить субъектов Федерации в поиске и использовании других организационных форм работы органов местного самоуправления и путей их образования.

При определении предметов ведения органов местного самоуправления приводились примерные перечни вопросов местного, а также государственного значения, которые решаются либо непосредственно органами местного самоуправления, либо с их участием, формы и условия такого участия в решении вопросов государственного значения (делегирование отдельных государственных функций, привлечение к реализации федеральных, региональных программ).

Кроме того, устанавливались правовые предпосылки для объединения усилий указанных органов на договорной основе по вопросам, представляющим взаимный интерес, а также для объединения в ассоциации с целью взаимопомощи и обеспечения межтерриториальных интересов.

Регламентируя правовую защиту местного самоуправления, проект устанавливал обязательность исполнения решений органов местного самоуправления, принятых в пределах их компетенции, закрепляя принцип ответственности, в том числе имущественной, за причиненный местному сообществу ущерб, предусматривал судебную защиту прав органов местного самоуправления, обязательность рассмотрения государственными органами официальных предложений местных сообществ, установление органами государственной власти субъектов Российской Федерации дополнительных социальных гарантий руководителям и другим должностным лицам органов местного самоуправления.

В проекте предполагалось закрепить положения об осуществлении надзора за исполнением законодательства органами местного самоуправления и их подразделениями. По традиции устанавливалось право вышестоящих Советов, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в случае принятия Советом решения или местной администрацией акта, нарушающего законодательство, соответственно отменить это решение или акт. Закреплялось положение об ответственности Советов и местной администрации перед местным сообществом, а также об ответственности за нарушение Конституции РФ, конституции республики, входящей в ее состав, законодательства, вплоть до досрочного прекращения полномочий Совета или местной администрации.

Предполагалось при дальнейшей работе над проектом обсудить вариант формирования местной администрации на принципах как единоначалия, так и коллегиальности. При этом не отвергалась возможность того, что возглавляющий местную администрацию коллегиальный орган может быть избран соответствующим Советом как из числа депутатов Совета, так и из лиц, не являющихся депутатами. Изучался вариант, в котором одной из гарантий самостоятельности местного бюджета предлагалось записать не "достаточность

уровня закрепленных доходов", а "уровень закрепленных доходов, обеспечивающий не менее 70% всей доходной части бюджета".

Намечалось продолжить работу над формулировками положений о муниципальной собственности, по вопросу установления уровня Советов, до которого допустимо совмещение поста председателя Совета и главы местной администрации, по процедуре досрочного прекращения полномочий Советов в случаях неоднократного нарушения ими Конституции РФ, конституций республик в ее составе, законов и других правовых актов субъектов Федерации, а также по некоторым другим вопросам.

Подготавливая проект, разработчики исходили из того, что его принятие повлечет достаточно долговременный переходный период, необходимый субъектам Российской Федерации для подготовки собственных законов и иных правовых актов, регулирующих вопросы местного самоуправления на соответствующих уровнях.

Практика применения Закона РФ "О местном самоуправлении в Российской Федерации" подтвердила иллюзорность оснований полагать, что один этот Закон способен решить все проблемы и отрегулировать весь круг отношений в сфере местного самоуправления. Исходя из этого, разработчики предлагали одновременно подготовить согласованный с соответствующими комиссиями и комитетами Верховного Совета РФ полный перечень сопутствующих нормативно-правовых актов, которые необходимо принять, а также тех действующих актов, в которые нужно внести соответствующие изменения и поправки. Намечалось, что этот перечень будет рассмотрен и утвержден Верховным Советом, будут назначены комитеты и комиссии, ответственные за подготовку, внесение изменений и поправок в определенные акты, а также сроки их принятия. Одновременно предполагалось разработать Федеральную программу поддержки и развития местного самоуправления.

Как видно из содержания подготовленного проекта, он не подтверждал тезис о том, что Советы не поддаются реформированию. Наоборот, он свидетельствовал о возможности, исходя из реального положения дел, постепенного движения вперед по пути совершенствования и утверждения местного самоуправления на основе местных Советов. Однако этой простой логике противостояла логика политической борьбы, временно вообще закрывшая дорогу работе над проектом Основ законодательства о местном самоуправлении, возобновившейся только после принятия новой Конституции РФ и на ее основе.

Появились многочисленные проекты федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления, в том числе подготовленные Министерством по делам национальностей и региональной политики с участием Союза Российских городов и Российского Союза местного самоуправления; группой депутатов Государственной Думы И.В. Муравьевым, З.И. Саетгалиевым, Л.В. Олейник и др.; еще одной группой депутатов в составе А.А. Долгополова, В.А. Пахомова, Н.А. Вервейко, В.Л. Таланова и П.А. Медведева; Президентом РФ. Дискуссия, в конце концов, свелась к двум проектам - президентскому (в основе своей он был подготовлен Министерством по делам национальностей) и разработанному группой депутатов во главе с И.В. Муравьевым. (Второй "депутатский" проект по своему содержанию больше примыкал к президентскому.)

Главное отличие проекта И.В. Муравьева от президентского проекта состояло в том, что он в большей мере исходил из реалий, был нацелен на спокойную без революционных встрясок перемену в организации местного самоуправления. Президентский же проект страдал излишним радикализмом, намечая преобразования в организации местного самоуправления без достаточного учета объективных возможностей их осуществления. При этом оба проекта нельзя было признать полностью отвечающими конституционным положениям.

Проект И.В. Муравьева, закрепляя сложившееся административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации в качестве территориальной основы организации системы местного самоуправления, противоречил ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, которая не связывает территории, где осуществляется местное самоуправление, с административно-территориальными единицами, а предполагает возможность осуществления местного самоуправления и на других территориях, не являющихся административно-территориальными единицами.

Одновременно проект устанавливал "административную связь муниципальных образований", т.е. фактически предусматривал соподчиненность органов местного самоуправления различных степеней. Это находилось (как затем отмечалось в заключении на проект, направленный в Госдуму Президентом РФ) в прямом противоречии с конституционными принципами местного самоуправления, закрепленными в ст. 12 и гл. 8 Конституции РФ.

Были в проекте И.В. Муравьева и другие недостатки.

Но не меньше, а больше их было в президентском проекте, который был направлен не столько на создание соответствующей современным условиям системы местного самоуправления, что декларировалось в его ст. 1, сколько на переструктурирование территории страны по "местным сообществам". С правовой точки зрения это не соответствовало Конституции РФ, оперирующей понятиями "граждане", "население" и не предусматривающей создания никаких местных сообществ. Кроме того, предлагаемое переструктурирование могло дестабилизировать и без того неустойчивую ситуацию на местах.

Выходило за рамки Конституции РФ и устанавливаемое проектом членство в местных сообществах. По Конституции РФ определение территорий, в границах которых осуществляется местное самоуправление, производно от населения этих территорий (ст. 131). При этом никак не ограничиваются права населения на участие в местном самоуправлении. Согласно ст. 32 Конституции РФ граждане имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления безотносительно к их членству в местном сообществе.

Противоречивы и непоследовательны были положения проекта о территориальных пределах местного самоуправления. Если придерживаться закрепленных в Конституции РФ принципов территориального устройства местного самоуправления, то любой город следует считать самоуправляющейся территорией (ст. 131). Городские органы самоуправления не являются органами государственной власти, поскольку по правилу, установленному ст. 12 Конституции РФ, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем согласно ст. 65 Конституции РФ города Москва и Санкт-Петербург в качестве городов федерального значения являются

субъектами Федерации, а органы управления ими - суть органы государственной власти (ст. 77 Конституции РФ). Проект закона, оставляя на общегородском уровне в Москве и Санкт-Петербурге органы государственной власти, переносил функции самоуправления на субгородской уровень, предусматривая создание "местных сообществ" внутри этих городов.

В явно гипертрофированном виде "поселенческий" принцип организации местного самоуправления устанавливается в проекте для сельской местности. Особенно не повезло сельскому району, который, согласно проекту, упразднялся.

Одна из особенностей президентского проекта состояла в том, что в случае финансовой несостоятельности муниципальной власти предусматривалось введение на соответствующей территории государственного управления. Эта идея потом нашла свое решение в позднейшем статутном акте.

Неудачна была попытка регламентировать передачу полномочий органов местного самоуправления вверх - органам государственной власти - "в случае невозможности решения" отдельных вопросов органами самоуправления. Эта слишком неопределенная для закона норма двусмысленна по своему содержанию. Указывалось на отсутствие материальных и финансовых ресурсов как на причину передачи полномочий, в силу которой органы государственной власти обязаны принять передаваемые им полномочия. Однако здесь же устанавливалось правило, согласно которому предложения органа местного самоуправления "рассматриваются" органами государственной власти для ответа. Каким должен быть ответ - зависит от органа госвласти. Оставалось непонятным - в обязательном ли порядке принимаются предложения органов местного самоуправления, или им можно отказать. В целом проблема передачи решена была так, что полномочия органа местного самоуправления могли быть полностью поглощены органами госвласти, что противоречило Конституции.

В проекте не удалось определить систему органов (хотя бы ее основные принципы, если учитывать, что конкретные виды органов определяются субъектами Федерации). Здесь указывалось, что местное сообщество образует органы местного самоуправления, наделяя их представительными, распорядительными, исполнительными, контрольными и другими полномочиями. Какие органы обладают этими полномочиями - оставалось неясным. Поскольку в проекте названы были лишь "представительные" функции органов самоуправления "вообще", проект допускал возможность отсутствия представительных органов местного самоуправления, вместо которых, выполняя их функции, будут действовать главы администраций или какие-либо другие органы, свободу выбора которых проект предоставлял "местному сообществу". Если в достаточно крупном "местном сообществе" не предполагались представительные органы, о существовании здесь местного самоуправления не могло быть и речи.

Содержание раздела проекта, в котором вводилась идея установления переходного периода для осуществления реформы местного самоуправления, в значительной мере являлось ненормативным, во многом носило поручительский либо рекомендательный характер.

В этом разделе сверх меры были представлены отсылочные нормы, что само по себе снижало регулятивное значение проекта. В достаточно

императивной форме субъектам Федерации предлагалось отказываться от районного деления. Такой подход представлял собой вторжение в сферу законодательного регулирования субъектов Федерации.

В проекте было еще немало нелогичных, внутренне противоречивых, необоснованных норм и положений. Тем не менее Всероссийское совещание по вопросам местного самоуправления, проведенное 17 февраля 1995 г., рекомендовало Государственной Думе именно его принять за основу. Государственная Дума, рассмотрев все внесенные на ее рассмотрение проекты, тем не менее приняла в первом чтении тот, который был разработан группой депутатов во главе с И.В. Муравьевым.

Затем за доработку проекта взялся комитет Госдумы по местному самоуправлению. В результате был принят закон, сохранивший немало положений проекта И.В. Муравьева, но существенно обновленный. Принятый 28 августа 1995 г. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" представлял собой прогрессивный документ, закрепивший новую модель местного самоуправления, учитывающую демократические тенденции формирования правового государства, отвечающую международным стандартам, в том числе Европейской хартии местного самоуправления. Именно с этого Закона начался процесс системного правового регулирования местного самоуправления.

8. Разработка и принятие Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации"

В процессе применения Федерального закона N 154-ФЗ в него вносились уточнения и дополнения, последние из которых, принятые в 2000 г. Государственной думой по инициативе Президента РФ, усилили ответственность органов местного самоуправления перед органами государственной власти - федеральными и региональными - за принятие решений, противоречащих законодательству, и расширили полномочия органов государственной власти РФ в области МС.

Однако все внесенные за время действия Закона поправки не носили принципиального характера и не могли исчерпать объективной потребности в его существенном обновлении. Вскоре после его принятия стали высказываться суждения о необходимости подготовки новой редакции документа. Например, в начале 1998 г. на общероссийской конференции, посвященной вопросам государственного строительства, секцией этой конференции по местному самоуправлению был подготовлен проект резолюции, в котором содержался пункт о целесообразности разработки новой редакции закона о местном самоуправлении. Тогда этот пункт подвергся критике и был отвергнут, но проблема не была исчерпана. Жизнь снова и снова выдвигала ее в повестку дня. Она обсуждалась в научных публикациях, заявлялась на различных представительных форумах. Официальная же позиция по этому вопросу до поры до времени заключалась в отрицании целесообразности пересмотра

действующего акта.

В апреле 1999 г. был опубликован проект Основных положений (Концепции) государственной политики развития местного самоуправления в Российской Федерации. Широкого обсуждения он не получил, хотя государственные органы стремились привлечь к нему общественное внимание. В мае того же года Министерство региональной политики - тогдашний главный "государственный куратор" местного самоуправления - провело "круглый стол" с участием ученых по проблемам местного самоуправления. Он выработал рекомендации, в которых констатировал, что в нынешних условиях нет необходимости изменять концепцию организации местного самоуправления, положенную в основу Федерального закона 1995 г. Радикальные изменения принципиальных положений закона могут повлечь неуправляемые процессы и нарушить наступательный ход реформы... Изменения и дополнения в Федеральный закон целесообразно вносить "точечно" и последовательно по мере выявления на практике проблем организации и деятельности местного самоуправления и наличия сложившихся представлений о способах их решения. Значительная часть неурегулированных Федеральным законом вопросов может и должна решаться другими федеральными законами в сфере местного самоуправления. Заняв такую позицию, участники "круглого стола" в то же время определили круг первоочередных вопросов, требующих уточнения посредством изменения и дополнения Федерального закона о местном самоуправлении, которые, по сути, вели к его существенному обновлению. Это уточнение формулировок основных понятий и терминов, пределов правового регулирования организации и деятельности местного самоуправления, компетенции муниципальных образований, особенностей местного самоуправления в сельской местности, городах федерального значения, установления территорий муниципальных образований, статуса представительных органов местного самоуправления и др.

В октябре 1999 г. Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации были утверждены Указом Президента РФ, а на их основе Правительство РФ в декабре того же года утвердило Федеральную целевую программу государственной поддержки развития местного самоуправления, рассчитанную на 15 лет. И в том и в другом документе отмечалось позитивное значение Федерального закона 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и одновременно признавалась необходимость его совершенствования. Вопрос о том, как, в какой форме это надо сделать, оставался открытым. Вместе с тем ставилась задача выработать стратегию законодательной деятельности в области местного самоуправления.

С начала 2000 г., после смены политического руководства страны, эта стратегия, как и вся государственная политика в области местного самоуправления, стала рассматриваться в контексте решения более общей проблемы разбалансированности государственного управления. Никто не подвергал сомнению сформулированные в указанном документе направления этой политики, но никто и не торопился проводить их в жизнь. Принятый документ остался в стороне. Дискуссии начались как бы "заново". Стали высказываться идеи о необходимости реформы всей системы власти, о пересмотре не только

Закона о местном самоуправлении, но и Конституции РФ.

Опасением возможности внеконституционного пути реформирования местного самоуправления оправдывалась позиция, не допускавшая пересмотра Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления. На парламентских слушаниях по проблемам законодательства о местном самоуправлении, на "круглом столе" в Конгрессе муниципальных образований, состоявшемся в январе 2001 г., был поднят вопрос, в том числе автором этих строк, о необходимости подготовки новой редакции федерального закона вне связи с изменениями Конституции. Однако, оценивая результаты дискуссий, Конгресс муниципальных образований, Союз российских городов и Российский союз местных властей приняли совместное решение о нецелесообразности подготовки в настоящее время новой редакции Федерального закона о местном самоуправлении, изменяющей его основные правовые понятия и нормы. Что такое "основные понятия и нормы", которых нельзя касаться, ясности не было. Резолюция не связывала их с конституционными установлениями.

Примерно в то же время появился аналитический документ, основательно критикующий действующий Федеральный закон о местном самоуправлении и практику его применения, подготовленный специалистами Отдела по вопросам местного самоуправления Главного территориального управления Администрации Президента РФ и Конгресса муниципальных образований при участии экспертов Совета Европы. По сути, это была логичная и аргументированная программа замены действующего закона новым актом, однако ее авторы настаивали только на "внесении соответствующих изменений и дополнений" в документ. На такой позиции стояли и объединения муниципальных властей, выступавшие в пользу "точечных" модификаций закона.

Хотя Закон 1995 г. был результатом компромисса разных политических группировок, на нем лежал отчетливый отпечаток усилий "младореформаторов", не видевших или не желавших видеть всех сложностей переустройства России и неоправданно рассчитывавших на некий автоматизм осуществления радикальных демократических лозунгов. Закон был принят в расчете на то, что "внедрять в России местное самоуправление, осуществлять местную власть будут исключительно самоотверженные, принципиальные, убежденные, одинаково мыслящие сторонники местного самоуправления. Но так не бывает. Если бы это было возможно, законы (о местном самоуправлении. - В.В.) были бы не нужны вовсе"*(80).

В законе содержалось слишком размытое определение местного самоуправления. В результате в Федеральном Собрании, Правительстве РФ, региональных структурах, муниципальных образованиях понимание местного самоуправления было неодинаковым, что отнюдь не способствовало его последовательному применению.

Закон был ориентирован главным образом на городское самоуправление. Этот акт не учитывал особенности местного самоуправления в сельской местности, ограниченные возможности сельских муниципальных образований в решении установленного круга вопросов местного значения. Он не принимал также во внимание специфику местного самоуправления в малых городах и

поселках. Кроме того, документ недостаточно четко разграничивал сферу деятельности органов местного самоуправления и органов государственной власти, что приводило на практике к перманентным спорам и конфликтам.

Документ носил расплывчато-рамочный характер, поскольку намечал решение важных вопросов территориального устройства и порядок функционирования местного самоуправления лишь "пунктиром" или вообще уходил от их решения, отдавая его на усмотрение субъектов Федерации, муниципалитетов и самого населения. Однако надежды на то, что регионы на основе учета своих условий разовьют и конкретизируют Федеральный закон, не оправдались. Используя предоставленные возможности, органы государственной власти большинства субъектов Федерации значительно сократили число муниципальных образований, главным образом сельских. Как правило, региональные власти ограничивали самостоятельность муниципалитетов и, в свою очередь, наталкивались на их сопротивление, что приводило к перманентной неоправданной борьбе разных уровней публичной власти за обладание ресурсами и полномочиями.

Непрочным оказался расчет и на инициативу населения. Жители городов и сел не смогли освоить предоставленные законом муниципальные свободы. В частности, оказалось слабо востребованным право определения структуры органов местного самоуправления. "Наивное представление о способности населения, десятки лет воспитывавшегося в иерархической тоталитарной системе, не требовавшей от граждан особых размышлений о структуре власти и взаимоотношении ее ветвей между собой, не выдержало испытаний жизнью. В реальности этим процессом управляют, за редким исключением, главы муниципальных образований, получившие мощный властный и административный ресурс с 1993 по 1996 г., когда местные Советы были распущены Указом Президента и в течение трех (кое-где и четырех) лет местное самоуправление осуществлялось единолично назначенными главами администраций"*(81).

По многим параметрам Федеральный закон был декларативен. Его важнейшие установления не подкреплялись правовыми механизмами их реализации и не действовали. Норма о необходимости передачи органам местного самоуправления материальных и финансовых ресурсов, нужных для осуществления возлагаемых на них государственных полномочий, не была гарантирована какими-либо процедурами. Она просто воспроизводила требование Конституции РФ. Поскольку другие законы, определяющие порядок и условия передачи органам местного самоуправления государственных полномочий, не принимались, не было никаких препятствий (кроме общей нормы Конституции) для возложения на муниципалитеты все новых обязательств, ставивших их на грань банкротства.

Закон нужно было менять. В сущности, к этому выводу пришла рабочая группа, занимавшаяся вопросами местного самоуправления в рамках Государственного совета. Однако некоторые из предлагавшихся ею решений вызывали возражения с точки зрения их конституционности. К тому же становилось все более очевидным, что назревшие перемены в правовом положении местного самоуправления необходимо рассматривать в контексте

общей проблемы разграничения полномочий и ответственности между всеми уровнями власти.

В июне 2001 г. при Президенте РФ была создана Комиссия по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления во главе с заместителем руководителя Администрации Президента РФ Д.Н. Козаком. С этого момента разработка правовых проблем местного самоуправления резко ускорилась. При этом определение путей муниципальной реформы велось с учетом установки на неизменность Конституции Российской Федерации. Как показали позднее результаты деятельности комиссии, ей нельзя было отказать в "гибкости" осмысления конституционных идей. При всем том текст Конституции оставался нетронутым. Вопросы о ее уточнении комиссия не поднимала и отвергала всякие упреки в неконституционности тех или иных ее предложений.

В апреле 2002 г. В.В. Путин в очередном президентском послании Федеральному Собранию затронул проблемы местного самоуправления. Он отметил, что в течение длительного времени федеральные власти практически не уделяли внимания местному самоуправлению. Это в конечном итоге негативно сказалось на жизненном уровне населения. Президент назвал одним из источников сложившейся ситуации низкое качество законодательной базы местного самоуправления. Федеральный закон о местном самоуправлении и соответствующие акты субъектов Федерации лишь в малой степени согласованы с реальным состоянием местного самоуправления. В Послании были обозначены насущные вопросы развития местного самоуправления и заявлено, что они должны быть отражены в новой редакции федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Без дееспособного местного самоуправления, - подчеркнул В.В. Путин, - эффективное устройство власти в целом считаю невозможным. Кроме того, именно здесь, на местном уровне, есть огромный ресурс общественного контроля за властью. И на этом уровне мы обязаны навести порядок. Тот порядок, о дефиците которого говорят и пишут граждане страны".

Таким образом, в споре о том, необходима или нет новая редакция федерального закона о местном самоуправлении, была поставлена точка. Это не значит, что идея радикального обновления Федерального закона с этих пор перестала вызывать сомнения у кого бы то ни было. Но официальные и "полуофициальные" структуры, в том числе Конгресс муниципальных образований, теперь руководствовались установкой Президента. Комиссия Д.Н. Козака тоже готовила свои предложения, опираясь на эту установку. Существенным идейным подспорьем в ее работе стала Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г., принятая в августе 2001 г. Правительством РФ. В этой Программе шла речь о возможности законодательного закрепления на федеральном уровне особенностей муниципальных образований разных типов (уровней), минимального набора для этих образований предметов ведения и полномочий, в том числе расходных и доходных, уточнения перечня вопросов местного значения и др.

В Комиссии было создано восемь рабочих групп, в том числе по общим вопросам организации органов государственной власти и местного самоуправления, по вопросам межбюджетных отношений, по вопросам социально-культурного развития и др. Они провели огромную аналитическую работу, изучили более двухсот законов, подготовили заключения и предложения о поправках к важнейшим нормативным актам.

Ощутимым промежуточным результатом работы комиссии стала концепция разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления, подготовленная рабочей группой по общим вопросам организации органов государственной власти и местного самоуправления (далее также - Концепция). Она была представлена Президенту РФ в конце мая 2002 г.

В документе содержались заявления о неизменности положений Конституции РФ, касающихся разграничения предметов ведения и полномочий различных уровней власти, и в то же время констатировалось, что Конституция оставляет простор для гибкого подхода к формированию эффективно функционирующей модели взаимодействия уровней власти, "соответствующей запросам гражданского общества". Таким образом, речь шла о новом, отвечающем потребности времени, прочтении Основного закона. Суть его состояла в обосновании необходимости упрочения единства функционирования механизма федеративного государства, наполнения общих принципов организации местного самоуправления "федеральным" содержанием.

Что касается местного самоуправления, то Концепция не ограничилась собственно полномочиями органов местного самоуправления. Она затронула и условия их оптимального разграничения и реализации, включающие территориальное устройство, организационные и финансовые основы местной власти. Исходя из необходимости одновременного решения двух задач - приближения местного самоуправления к населению и обеспечения эффективности деятельности муниципальных образований, авторы Концепции предложили предусмотреть в федеральном законодательстве два типа муниципальных образований. Один - сельские и городские муниципалитеты, другой - муниципальные округа.

Структура органов местного самоуправления должна определяться населением самостоятельно, однако в федеральном законе необходимо определить несколько моделей. "Минимальный набор" полномочий муниципалитетов должен включать в основном благоустройство территории и предоставление коммунальных услуг населению. Для реализации этих полномочий за муниципалитетами закрепляются местные налоги, причем кроме существующих к ним должны быть отнесены фиксированные ставки "сквозных" налогов (в частности, подоходного).

Муниципальные округа включают территории нескольких муниципалитетов (не менее трех). Условия и порядок образования и преобразования муниципалитетов и округов устанавливается федеральным законом.

Представительный орган муниципального округа формируется из выборных лиц муниципалитетов. Глава округа не избирается. Для управления муниципальным хозяйством нанимается на контрактной основе управляющий.

Округа осуществляют на своей территории муниципальные функции и переданные государственные полномочия. Им могут быть поручены непосредственно федеральным законом на долгосрочной (постоянной) основе полномочия органов государственной власти в социальной сфере (например, в сфере здравоохранения и образования).

Эти идеи не носили правового характера. Они должны были получить обкатку при подготовке новой редакции Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Но поскольку их содержание предопределяло серьезное реформирование местного самоуправления, они сразу попали в центр внимания региональных и муниципальных властей. К сожалению, население муниципальных образований, общественные структуры, по сути, не приняли участия в обсуждении идей, напрямую затрагивающих их интересы.

По инициативе Совета Федерации Концепция обсуждалась в нескольких федеральных округах с участием законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации и представителей муниципальных органов. Свои официальные отзывы на Концепцию прислали в федеральный центр около шестидесяти субъектов Федерации. Суждения по поводу документа были прямо противоположными - одни поддерживали его, другие считали неприемлемым. Однако более половины субъектов Федерации все же поддержали Концепцию. Окончательно судьба ее могла решиться только после воплощения в формулы закона. Поэтому Комиссия подготовила концепцию новой редакции федерального закона о местном самоуправлении. "Доводку" ее осуществил Конгресс муниципальных образований силами своих аналитических структур при участии Центра фискальной политики, а Президент одобрил.

В рамках комиссии была образована рабочая группа, вплотную занявшаяся подготовкой законопроекта*(82). Возглавил группу В.В. Шипов - заместитель Министра экономического развития и торговли, работавший до назначения на эту должность секретарем Конгресса муниципальных образований. Д.Н. Козак осуществлял общее руководство работой. Именно он давал установки по наиболее важным и сложным вопросам подготовки документа.

С начала июля и до середины сентября рабочая группа успела определить структуру проекта, перечень и названия статей, сформулировать в первом приближении нормы большинства его глав. Ее почти ежедневные заседания проходили в обстановке свободных дискуссий, с участием экспертов из различных государственных и негосударственных структур.

В середине сентября 2002 г. пленарные заседания группы были прекращены и последующая работа с законопроектом перешла в руки нескольких аппаратных специалистов. На этапе, когда идеи реформы местного самоуправления начали обретать вполне конкретные очертания, стала проявляться ее политическая составляющая. В борьбу за и против перемен вступили силы, соотношение которых нельзя было не учитывать, формулируя документ, затрагивающий организацию публичной власти. Объем проекта значительно увеличился. В законопроект вошел обширный экономический раздел, глава об особенностях местного самоуправления и подробнейшие переходные положения. Многие статьи получили новую редакцию, заметно

отличавшуюся от первоначальной, подготовленной полным составом рабочей группы.

До официального представления в Государственную Думу законопроект подвергался правке в связи с его неоднократными обсуждениями на различных региональных и федеральных форумах. Наиболее значимыми стали обсуждения в палатах и комитетах Федерального Собрания, в Государственном Совете и Конгрессе муниципальных образований.

Первая открытая презентация документа состоялась на парламентских слушаниях в Государственной Думе 10 октября 2002 г. Рассматривалась не окончательная версия законопроекта, но и не тот ранний черновой вариант, дискутировавшийся еще до слушаний. Выступавшие - депутаты Госдумы, руководители муниципальных и региональных органов власти, ученые - говорили о достоинствах и недостатках проекта, вносили концептуальные замечания. В частности, речь шла о неприемлемости унифицированного подхода к определению системы и структуры органов местного самоуправления, о том, что преимуществ в существующем организационном многообразии самоуправления больше, чем в его единообразии. Ораторы приводили доводы в пользу постепенности территориальных преобразований, отмечали необходимость своевременного решения вопросов межбюджетных отношений, высказывали сомнения в том, что устанавливаемые проектом полномочия муниципальных образований будут реально обеспечены финансами. По сути, слушания были пробой на прохождение законопроекта в Государственной Думе. Результатом слушаний стала резолюция, принятая редакционной комиссией (не самими участниками слушаний в их полном составе), одобрившая "в основном" концепцию законопроекта и перечислившая высказанные замечания. В сущности, проект активно "продавливался" через парламент, поскольку резолюция предвосхищала отношение к нему со стороны Госдумы. Попытки некоторых членов редакционной комиссии, в том числе автора этих строк, внести в резолюцию рекомендации, направленные на уточнение концепции проекта, успеха не имели.

В тот же день законопроект в несколько измененном виде должен был рассылаться членам Государственного Совета, собиравшимся его обсудить на заседании 23 октября 2002 г. Там действовала своя рабочая группа по проблемам местного самоуправления, руководимая С. Собяниным. К заседанию Государственного Совета рабочая группа представила доклад, подготовленный на основе материалов, поступавших из регионов. В нем констатировалось, что часть предложений субъектов Федерации уже нашла отражение в законопроекте. Это: предложения об отнесении полномочий по утверждению перечня и границ муниципальных районов к компетенции субъектов Федерации (в Концепции речь шла об утверждении состава территорий и границ таких муниципальных образований Правительством РФ); о детальной проработке взаимоотношений между уровнями муниципальной власти и между органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; о порядке формирования представительных органов районов на основе прямых выборов (в проекте, представленном для обсуждения, в отличие от Концепции

предусматривалась возможность формирования этих органов не только из числа депутатов и глав поселений, но и путем прямых выборов); о детальном разграничении доходных источников и расходных полномочий между бюджетами муниципальных образований различных уровней; об усилении контроля за деятельностью органов местного самоуправления со стороны органов государственной власти, повышении ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством и населением и др.

Вместе с тем в докладе рабочей группы Госсовета указывалось, что предложенные проектом процедуры контроля со стороны государства за деятельностью органов местного самоуправления недостаточны. "Большая часть предметов ведения, закрепленных законом за местным самоуправлением, - говорилось в нем, - входит в важнейшие конституционные обязанности государства. Это право граждан на доступность и бесплатность дошкольного и школьного образования, на медицинское обслуживание, социальную помощь, общественную безопасность. Обязанности по обеспечению этих прав в значительной степени возложены государством на органы местного самоуправления - соответственно, государство не может самоустраняться от непосредственного контроля за исполнением данных функций, не может не иметь действенных и эффективных методов обеспечения гарантированных Конституцией прав граждан. Отсутствие таких рычагов - не демократия, а вседозволенность и безответственность. Однако в предлагаемом проекте закона процедура временного изъятия отдельных функций муниципальных образований крайне затруднена.

Государство должно иметь право контролировать эффективное использование не только субвенций, но и дотаций, передаваемых органам местного самоуправления - для чего требуется обеспечить свободный доступ государственных контрольных органов к местным бюджетам. В проекте закона должны быть не только четко прописаны механизмы государственного контроля за реализацией функций местного самоуправления по обеспечению конституционных прав граждан, а также временного изъятия этих функций в случае их грубого неисполнения в результате действий или бездействия органов местного самоуправления, но и упрощены сами эти механизмы - с целью создания возможности оперативной реакции органов государственной власти на возникающие критические ситуации".

Государственный Совет в целом поддержал подготовленный законопроект. Решающее значение на это решение оказала позиция Президента, который снова подтвердил необходимость реформы местного самоуправления. "На плечи местной власти должно лечь решение многих тяжелейших социально-экономических вопросов, - сказал В.В. Путин. Однако эта власть по-прежнему зависает между гражданами и государством, а в некоторых регионах местное самоуправление как институт фактически отсутствует... По сути дела, нам предстоит принять революционные решения, которые повлияют на всю структуру власти". На критическое замечание о том, что нельзя местное самоуправление в регионах подгонять "под единую матрицу", В.В. Путин заявил: "единую матрицу" налагать на всю страну, конечно, нельзя, но создать единые правила при учете многообразия всех субъектов можно... И я призываю именно к

этому".

На заседании Госсовета выступили 12 руководителей регионов. В.В. Путин, отмечая, что обсуждаемый вопрос чрезвычайно важен, сказал, что готов встретиться отдельно с каждым из губернаторов, кто не успел выступить на самом заседании. Сведений о том, состоялись ли такие встречи и о чем на них шла речь, если они состоялись, нет. Однако некоторые из присутствовавших на заседании региональных лидеров высказали свое резкое неприятие законопроекта в прессе. "Я и мои коллеги на местах, - говорил в интервью "Парламентской газете" губернатор Владимирской области Н. Виноградов, - рассчитывали на то, что будет избрана эволюционная модель реформирования, которая позволит и преемственность законов обеспечить, и ценные наработки в этой области сохранить. Однако, авторы проекта пошли по революционному пути и выдали на-гора новое законодательство. Теперь я задаю себе вопрос: сколько же лет потребуется еще, чтобы подготовить в регионах соответствующую нормативную базу, без которой новый закон работать, разумеется, не будет, решить массу организационных вопросов? Во Владимирской области, например, сейчас действует 96 нормативных актов, обеспечивающих деятельность органов местного самоуправления, а создавали мы их на протяжении семи лет. Неужели теперь все это придется перечеркнуть, выбросить на свалку истории, засучив рукава, вновь изобретать велосипед? Разве нечем больше заняться? Ведь сама жизнь подсказывает, что частая смена правил в итоге приводит к игре без правил. А нашему обществу, ох как уставшему от всякого рода потрясений, стабильные правила игры никак не помешали бы".

В пылу полемики Н. Виноградов приписывал законопроекту то, чего в нем изначально не было, - создание муниципальных образований с представительными и исполнительными органами власти в каждом населенном пункте, ограничение местного самоуправления в городах, расширение возможностей "митинговой полемики" в решении проблем местной жизни и др. В позиции Владимирского губернатора, отражавшей точку зрения ряда региональных лидеров, отчетливо просматривалось отрицательное отношение к каким-либо серьезным переменам в организации местного самоуправления и согласие только с такими изменениями, которые исходили бы из сложившейся в регионах ситуации. В сущности, эти региональные лидеры призывали смириться с тем, как складывались дела с организацией местной власти, хотя к реальному местному самоуправлению эта власть имела подчас весьма отдаленное отношение.

Критика законопроекта, условно говоря, "справа", соединялась с критикой "слева" - со стороны муниципального сообщества, интересы которого выражал Конгресс муниципальных образований. Правда, участвуя - и весьма активно - в подготовке законопроекта на всех ее этапах, представители Конгресса - его руководители и эксперты - имели возможность отстаивать свое мнение, так сказать, "внутри процесса". Однако это удавалось не во всех случаях. Тогда созывались широкие собрания представителей органов местного самоуправления, которые вырабатывали и заявляли позицию муниципальных властей.

Еще до представления законопроекта на парламентские слушания в

Госдуме собралась XI сессия Конгресса муниципальных образований, которая поддержала принципиальные положения законопроекта и предложила внести в него ряд поправок, направленных против неоправданных ограничений самостоятельности местного самоуправления. Присутствовавший на сессии Конгресса Д.Н. Козак обещал рассмотреть и учесть предложения муниципалов.

Позднее, 27 ноября 2002 г., после очередных усовершенствований проекта, когда выяснилось, что далеко не все замечания, сформулированные сессией Конгресса, учтены и что некоторые его новые нормы ухудшают правовое положение муниципалитетов, особенно городских, созывается Общероссийский Сбор руководителей муниципальных образований, представителей ассоциаций муниципальных образований - членов Конгресса. Он принимает Обращение к Президенту, в котором говорится о попытках "некоторых представителей административной системы сохранить неэффективные рычаги управления, внести негативные коррективы в текст законопроекта на финальной стадии его подготовки. Собравшиеся высказались в пользу изменения положений законопроекта, регулирующих территориальные основы местного самоуправления, с тем, чтобы гарантировать наделение статусом городских округов наукоградов, малых и средних городов России, способных выполнять соответствующие полномочия, обеспечить расширение сферы деятельности городских поселений - центров муниципальных районов.

Они предложили по-иному сформулировать нормы законопроекта о временной финансовой администрации муниципальных образований, превратив введение этой администрации из репрессивной меры в содействующую финансовому оздоровлению муниципального образования и переведя процедуру учреждения внешней администрации исключительно в судебное русло на основании обращения не исполнительных, а представительных органов как муниципального образования, так и субъекта Федерации.

Сбор утвердил перечень других поправок к законопроекту. Он подчеркнул, что закон может оказаться нереализованным и дискредитированным, если его вступление в силу не будет увязано с принятием соответствующих поправок в Налоговый и Бюджетный кодексы.

Участники обсуждения заявили, что и другие законопроекты, уже находящиеся на рассмотрении в Государственной Думе, в частности "Об электроэнергетике" и "Об изменениях и дополнениях в Федеральный закон "Об основах федеральной жилищной политики", должны быть скоординированы с законопроектом о местном самоуправлении.

Сбор обратился к председателям Государственной Думы и Совета Федерации с предложением о привлечении представителей Конгресса муниципальных образований для участия в работе на всех стадиях рассмотрения законопроекта в Федеральном Собрании. Позднее это предложение было принято, и муниципальным деятелям удалось добиться внесения в законопроект многих своих поправок - если и не по концептуальным, то частным, но важным вопросам.

Предусмотренное законотворческой процедурой обсуждение законопроекта Правительством, как и следовало ожидать, не принесло сенсаций. Документ был одобрен без замечаний. Затем он стал предметом предварительного обсуждения

в Совете Федерации. Комитет по местному самоуправлению этой палаты Федерального Собрания с самого начала поддерживал и Концепцию, и законопроект. На парламентских слушаниях, состоявшихся 29 ноября 2002 г., снова разгорелась дискуссия о понятии местного самоуправления и праве на него, об условиях создания муниципальных образований и наделения поселений статусом городских округов, о соблюдении конституционных установлений о местном самоуправлении и др. Выступивший на слушаниях В. Шипов отстаивал законопроект, разъясняя его смысл и направленность. Он заявил, что работа над документом продолжается, что на данный момент предложено около 500 поправок. Из его выступления следовало: возможны лишь частные непринципиальные исправления. Концептуальные положения документа его авторы менять не собираются.

Так оно и произошло. 31 декабря 2002 г. после очередных, не очень значительных, поправок проект федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" вместе с проектом федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации" был официально внесен Президентом РФ в Государственную Думу.

В Думе проект ждала нелегкая судьба. К оценкам документа стали примешиваться партийные пристрастия. Это сказалось уже при прохождении проекта через Комитет по вопросам местного самоуправления. Большинство его членов, принадлежащих к парламентскому меньшинству, было настроено критически. Тогда Комитет срочно укрепили представителями от фракции "Единство" - проправительственного депутатского объединения в Госдуме. 17 февраля - за несколько дней до рассмотрения Думой законопроекта в первом чтении - состоялось заседание Комитета. Документ получил одобрение. За то, чтобы рекомендовать палате принять проект в первом чтении, высказались 8 депутатов, против - 5, воздержался - 1.

До рассмотрения законопроекта в первом чтении он был разослан на заключение субъектам Федерации, как того требует процедура подготовки такого рода актов. Во многих регионах его обсуждение проходило бурно. К нужному сроку в Думу поступили отзывы из 48 законодательных и 45 исполнительных органов государственной власти 61 субъекта Федерации. Семь регионов выступили против проекта в принципе. Остальные поддержали его концептуальные предложения и внесли замечания и поправки к ряду его статей. В отзывах регионов содержались и поддержка предлагаемой модели территориальной организации (например, Псковская область, Калмыкия), и сомнения в ее эффективности (Костромская, Калининградская, Орловская и другие области). Орловская область и Татарстан предлагали определить особенности осуществления местного самоуправления в административных центрах субъектов Федерации.

В заключениях регионов речь шла о необходимости уточнить критерии, в соответствии с которыми определяются границы муниципальных образований, а также перечни вопросов местного значения и полномочий по их решению в

поселениях и муниципальных районах (Татарстан, Курская, Орловская, Тамбовская, Омская, Самарская и другие области). Замечания касались порядка формирования представительного органа муниципального района (Татарстан, Пермская, Пензенская и другие области), установления минимальной численности представительного органа (Томская, Омская, Самарская и другие области), установления порядка, по которому депутаты выполняют свои обязанности на непрофессиональной основе (Костромская и Томская области) и т.д.

Накануне рассмотрения Думой законопроекта в первом чтении его обсудили Совет законодателей по взаимодействию Совета Федерации с законодательными органами государственной власти субъектов Федерации и XII сессия Конгресса муниципальных образований.

И тот и другой рекомендовали Госдуме принять проект в первом чтении, но тоже высказали ряд замечаний и предложений, направленных на уточнение формулировок документа.

Все яснее вырисовывалась проблема несоответствия законопроекту действующего бюджетного и налогового законодательства. Без внесения должных изменений в Бюджетный и Налоговый кодексы реформа местного самоуправления теряет смысл - так можно было определить сущность содержащихся в заключениях субъектов Федерации и в решениях муниципальных структур опасений по поводу судьбы подготовленного акта. Позднее Государственная Дума приняла специальное обращение к Председателю Правительства РФ о необходимости внесения до 1 апреля 2003 г. проектов федеральных законов, изменяющих и дополняющих бюджетное и налоговое законодательство. Однако, по мнению Комитета, законопроект и при отсутствии финансовых дополнений к нему можно было рассматривать в первом чтении, и 21 февраля он был поставлен в повестку дня пленарного заседания Думы.

Обсуждение началось с предложения представителя агропромышленной депутатской группы снять законопроект с обсуждения как неподготовленный. Это предложение поддержано не было. Д.Н. Козак как официальный представитель Президента РФ по данному законопроекту выступил с разъяснениями его содержания и обоснованиями необходимости принятия. После содоклада председателя Комитета Думы по вопросам местного самоуправления В.С. Мокрого представители фракций задали вопросы, на которые ответил Д.Н. Козак. Затем оппозиция неожиданно выступила с предложением не открывать прений, а сразу перейти к голосованию. Судя по смыслу этого предложения, речь шла не об отсутствии аргументов у противников проекта, а о бесполезности "траты времени" на рассуждения о достоинствах и недостатках документа, "поскольку результат голосования был предопределен". Так оно и вышло. По итогам голосования "за" высказалось 269 депутатов (59,8%) - главным образом членов фракции "Единство", против - 128 (28,4%), воздержалось - 4 (0,9%), не голосовало - 49 (10,9%).

Принятие законопроекта в первом чтении подняло новую волну обсуждений. Участники дискуссий, проводившихся в разных аудиториях, не ограничивались частными поправками, снова и снова ставилась под сомнение концепция документа и его обоснованность.

Союз российских городов провел опрос руководителей представительных и исполнительных органов местного самоуправления. По его данным, только 15% опрошенных высказалось безоговорочно за принятие закона, около 20% столь же безоговорочно - против. Остальные посчитали возможным закон принять, но с поправками. 70% подчеркнули, что важнейший вопрос, который должен быть решен законом, - финансовый. В процессе работы над проектом надо добиться увеличения собственных доходов муниципальных образований, стабильных нормативов отчислений в местные бюджеты от государственных налогов, финансовой обеспеченности возложенных на муниципалитеты обязанностей.

Поскольку законопроект в принципе был уже одобрен, муниципалитеты не могли рассчитывать на рассмотрение Думой их доводов в обязательном порядке - на этой стадии прохождения документа официально действовали только субъекты права законодательной инициативы, но и через них, т.е. через депутатов Госдумы и органы государственной власти субъектов Федерации, муниципалы добивались внимания к своим суждениям и замечаниям.

Общее число поправок к законопроекту спустя месяц после принятия его в первом чтении превысило 6 тыс. Многие из них носили взаимоисключающий характер. Учитывая особую значимость законопроекта, Совет Государственной Думы пошел на то, чтобы провести вопреки традиции еще одни парламентские слушания. Несмотря на призывы организаторов не касаться концепции проекта, одобренной при первом чтении, и вести речь только о его конкретных нормах и необходимых уточнениях к ним, участники слушаний обсудили документ "по полной программе". По своему содержанию эта была дискуссия, как бы компенсировавшая не состоявшиеся при первом чтении дебаты. Разумеется, голосования по итогам слушаний не было. Не принималась и резолюция. Формально Комитет Госдумы не обязан был рассматривать озвученные на слушаниях идеи. Поезд, как говорится, уже ушел. Дискуссия была для проекта безопасна, и, может быть, поэтому круг ее участников был существенно расширен по сравнению с первыми слушаниями. Пожалуй, это была одна из самых острых открытых дискуссий о реформе местного самоуправления, еще раз доказавшая наличие стойкого сопротивления намеченным переменам, нежелание, по крайней мере части муниципальных и региональных властей, обновить сложившееся положение дел, с которым основательно свыклись.

Существенным аргументом противников, если не проекта в целом, то некоторых его положений, стало утверждение о несоответствии документа Конституции РФ, нарушение им прав населения на местное самоуправление, на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления, ограничение свободы создания муниципальных образований. "Если через несколько лет принятие такого закона, - говорил мэр подмосковного города Красноармейска В. Пашенцев, - криминалисты не назовут изнасилованием в особо изощренной форме, то, значит, мы все будем гордиться тем, что принимали участие в более достойном деле".

И все-таки большинство участников слушаний в своей критике ограничились предложением поправок в текст законопроекта. Речь шла об уточнении перечня вопросов местного значения, решаемых поселениями, о предоставлении муниципальным образованиям права самим регулировать состав этих вопросов,

об изменении параметров создания поселений, о пересмотре переходных положений и т.д.

Снова был поднят вопрос о необходимости синхронного принятия закона о местном самоуправлении и поправок в бюджетное и налоговое законодательство. К 1 апреля Правительство, несмотря на официальные обращения Думы, не представило никаких законопроектов по этому вопросу. Выступивший на слушаниях руководитель Департамента Минфина России А. Лавров изложил суть рабочего варианта изменений налогового и бюджетного законодательства и заявил, что окончательный вариант в принципе возможен тогда, когда во втором чтении законопроекта о местном самоуправлении точно определится сфера деятельности органов местной власти.

Второе чтение проекта федерального закона "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации" состоялось 11 июня 2003 г. За несколько дней до этого в Думу из Правительства поступил документ, проливающий свет на финансовое обеспечение реформы местного самоуправления. Это была общая концепция того, как будут распределяться доходные источники между разными уровнями власти. В сопроводительном письме глава кабинета министров М. Касьянов сообщал, что дополнительно проработанные законопроекты будут представлены по результатам рассмотрения палатой во втором чтении двух президентских законопроектов: "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Реакция депутатов на представление Правительства была негативной. По существу, никаких источников доходов, которые позволили бы муниципалитетам расплатиться с долгами, в том числе федеральными, и обеспечить не "по факту", а хотя бы по объективному минимуму выполнение установленных для них полномочий, не предусматривалось. Однако, не обсуждая официально правительственную концепцию, Дума продолжила работу над законопроектом о местном самоуправлении.

По результатам совместной деятельности созданной на межфракционной основе рабочей группы и комитета по вопросам местного самоуправления в законопроект ко второму чтению было внесено немало изменений. Существенное уточнение касалось формирования представительных органов путем прямого волеизъявления населения, в том числе в муниципальных районах. Снижена минимальная численность представительных органов муниципальных образований - от семи и самая высокая численность в муниципальных образованиях с количеством жителей свыше 500 тыс. - 35 депутатов. Введена норма, разрешающая иметь работающих на постоянной основе депутатов в количестве 10% от численности представительного органа. Внесена поправка, предоставляющая право в муниципальных образованиях с населением менее 1 тыс. человек объединять руководящие посты в исполнительных и представительных органах. Установлено, что органы местного самоуправления определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, выборных должностных лиц, осуществляющих свою деятельность на постоянной основе, самостоятельно. В то же время внесена поправка, ограничивающая право муниципальных

образований на излишние расходы на заработную плату выборных должностных лиц муниципальных образований, получающих дотации.

Исключена норма, предоставляющая право законодательным органам как на федеральном, так и на региональном уровне передавать государственные полномочия для выполнения тех или иных функций без дополнительного финансирования и определения собственности.

Если в проекте, рассмотренном в первом чтении, содержалась только общая норма, согласно которой в состав муниципального имущества входит все имущество, необходимое для решения вопросов местного значения, то теперь проект определял исчерпывающий перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности. Смысл этой поправки состоит в том, чтобы ограничить использование имущества только целями удовлетворения потребностей населения, отделить собственно муниципальную деятельность от коммерческо-предпринимательской.

Принципиальный характер имело изменение позиции по поводу особенностей местного самоуправления в городах федерального значения - Москве и Санкт-Петербурге. В первоначальном проекте речь шла о возможности осуществления местного самоуправления в этих мегаполисах как на общегородском, так и внутригородском уровнях. В первом случае общегородские органы становились органами местного самоуправления, осуществляющими переданные им государственные полномочия. Эта, весьма сомнительная с точки зрения ее соответствия Конституции РФ, модель была теперь отвергнута - единственный вариант организации местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге определял возможность создания муниципальных образований только на субгородском уровне.

Фактически переписана была глава о переходных положениях. Проект, представленный ко второму чтению, закреплял сохранение муниципальных образований, действующих к моменту введения закона в действие. Формирование новых муниципальных образований предлагалось осуществлять региональными законами. Преобразование существующих муниципальных образований возможно со стороны субъектов Федерации, но только с учетом мнения населения. Субъекты Федерации не приступают к реорганизации муниципальных образований и формированию новых муниципальных образований, если до 31 марта 2004 г. не будут приняты и опубликованы изменения в Налоговый и Бюджетный кодексы.

Всего в представленном ко второму чтению законопроекте содержалось 300 поправок, предложенных депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации и законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Федерации. Депутаты рассмотрели и объемистые многостраничные таблицы отклоненных предложений, в том числе депутатских. Дума согласилась с мнением рабочей группы и комитета и утвердила эти таблицы. Ряд депутатов воспользовался правом "пленарных поправок" и выступил с доводами в пользу своих уже обсужденных и отвергнутых в группе и комитете предложений. Главный их смысл заключался в расширении прав населения на учреждение муниципальных образований, укрепление самостоятельности местного самоуправления, усилении роли субъектов

Федерации в решении вопросов территориального устройства местного самоуправления. Некоторые из этих поправок затрагивали концептуальные положения законопроекта. Все они за одним, в сущности, исключением были отклонены Думой.

Это исключение касалось сроков введения закона в действие. В законопроекте, принятом в первом чтении, указывалось, что закон вступает в силу с 1 января 2005 г. Депутаты предложили изменить этот срок и установить, что закон действует с 1 января 2006 г. Как вскоре подтвердила практика, переходный период надо было увеличить еще на несколько лет. Аргументы: сложность реформы, необходимость как следует подготовиться к ее проведению, неясность финансовых мер, которые должно предложить Правительство, и неопределенность сроков их внесения в Думу. Противники поправки указывали на то, что сдвиг сроков демобилизует исполнителей и по "российской традиции они начнут подготовку реформы накануне установленного срока". В результате поправку приняли и тут же проголосовали за принятие законопроекта во втором чтении в целом. За это решение проголосовал 231 депутат (51,3%), против 171 (38%), не голосовали 48 депутатов (10,7%)*(83).

После голосования выяснилось, что изменение сроков вступления закона в силу не очень вписывается в общий текст переходных положений. Буквальный смысл этой поправки состоял в том, чтобы "все сроки (установленные в переходных положениях. - В.В.) увеличить на один год". Механическое увеличение этих сроков, которые включали, в частности, время подготовки изменений Бюджетного и Налогового кодексов, разработки Правительством РФ порядка распределения имущества между уровнями власти, могло нарушить систему реформирования местного самоуправления. Поэтому было высказано предложение: считать, что утвержденный срок касается только установления новых границ муниципальных образований и проведения выборов органов местного самоуправления. Предложение не голосовалось, хотя и было зафиксировано протокольно.

Возвратившись к проекту в его третьем чтении 16 сентября 2003 г., депутаты оказались перед необходимостью внести в него новые поправки. Кроме преодоления рассогласования сроков введения в действие закона нужно было уточнить ряд формулировок, ущербность которых к этому времени обнаружило Правовое управление аппарата Государственной Думы. Оно сделало 17 замечаний. Как потом оказалось, можно было внести значительно больше исправлений - ускоренный, жесткий темп подготовки и прохождения в Думе большого документа заведомо не мог не привести к противоречивым установлениям, смысловым неточностям и другим осечкам как технического, так и содержательного свойства.

Согласно Регламенту Думы содержательные поправки в законопроект, рассматриваемый в третьем чтении, вносить уже нельзя. Но Регламент (статья 125) предусматривает, что в исключительных случаях по требованию депутатских объединений, представляющих большинство депутатов, председательствующий обязан поставить на голосование вопрос о возвращении законопроекта к процедуре второго чтения. Такая инициатива была проявлена лидерами ряда фракций. Проект был возвращен во второе чтение. Дума рассмотрела и

утвердила новую таблицу поправок, подготовленную Комитетом по вопросам местного самоуправления, фактически без обсуждения, хотя поправки оказались достаточно существенными. В главе о переходных положениях не только были изменены сроки введения в действие закона и иных, связанных с этим мероприятий, но и формулировки, затрагивающие их содержание. В частности, исключенным оказалось столь остро дискутировавшееся положение о том, что закон вступает в силу в установленный срок, если не позднее 31 марта 2004 г. будут официально опубликованы и не позднее 1 января 2005 г. вступят в силу федеральные законы о внесении вытекающих из требований закона изменений и дополнений в Бюджетный и Налоговый кодексы.

Правда, долгожданный правительственный законопроект о внесении изменений в Бюджетный и Налоговый кодексы поступил в Думу 4 сентября, но его содержание вовсе не гарантировало соответствия замыслу законопроекта "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Тем не менее, понимая, что финансовые законопроекты будут обсуждаться и приниматься Думой уже следующего состава, депутаты утвердили все предложенные Комитетом поправки во втором чтении. Тут же приняли закон в третьем чтении и направили его в Совет Федерации. За закон проголосовало 246 депутатов (54,7%), против - 150 (33,3%), не голосовало 54 (12%).

В Совете Федерации закон прошел без осложнений, затем поступил Президенту РФ, который и подписал его 6 октября 2003 г. В полном своем содержании Закон вступил в силу 1 января 2009 г. с окончанием переходного периода.

С 2003 г. и до настоящего времени в Федеральный закон N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" вносятся многочисленные изменения, в том числе концептуального характера (подробнее об этом речь пойдет ниже), и нынешняя редакция Закона существенно отличается от его первоначальной редакции.

Глава VI. Местное самоуправление и государство

1. Определение государством роли местного самоуправления в системе народовластия

Местное самоуправление является институтом публичной власти, составляя часть организованного народовластия. Его нельзя рассматривать как абсолютно независимую от государства структуру. Оно самостоятельно, но в пределах компетенции, устанавливаемой государством. Местное самоуправление существует внутри государства и действует по его законам.

Решения органов местного самоуправления (как и решения, принятые на местном референдуме) обязательны для населения муниципального образования, причем обязательность их гарантируется государством; органы местного самоуправления могут наделяться государственными полномочиями; они находятся под судебной защитой государства. Государство осуществляет надзор за органами местного самоуправления, за законностью их действий и

контролирует выполнение переданных органам местного самоуправления государственных полномочий.

Местное самоуправление действует в рамках государственной политики в различных сферах экономической и социально-культурной жизни и в пределах своей компетенции участвует в осуществлении этой политики. Ныне, например, органы местного самоуправления не могут стоять в стороне от политики инновационного развития страны, энергосбережения и повышения энергетической эффективности, противодействия коррупции, внедрения электронной информатизации управления. Многие муниципалитеты откликаются на политические установки федеральной власти, принимают программы действий, разумеется, в пределах своей компетенции, направленные на достижение стратегических целей государства.

2. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления

В Федеральном законе N 131-ФЗ не говорится прямо о необходимости взаимодействия государственных и муниципальных органов. Однако усиление этого взаимодействия предполагается в связи с определением новых правовых рамок участия государственных органов в делах муниципалитетов и, наоборот, - муниципалитетов в делах государственных органов. Усиление взаимодействия, если при этом будет соблюдена установленная законом самостоятельность местного самоуправления, безусловно, позитивно скажется на осуществлении государственной политики в различных сферах и, в конечном счете, - на условиях жизни российских граждан.

Сейчас экономическая стабильность, реальный рост экономики, повышение жизненного уровня населения прямым образом связаны с совершенствованием механизма управления, использованием новых способов государственного воздействия на развитие общества. Ныне крайне важна сбалансированность централизованного и децентрализованного управления экономическими и социальными процессами. Поэтому нужны скоординированные усилия всех уровней публичной власти в рамках их полномочий и с учетом возможностей каждого уровня.

Каждый уровень власти, выступая в качестве управляющего субъекта, действует "на своем поле". Но при этом его действия дополняют действия каждого другого уровня. Органы местного самоуправления, выполняя в этом отношении свои функции, участвуют в реализации федеральных и региональных программ и проектов. Вместе с тем региональные и федеральные органы государственной власти участвуют в инвестиционных программах и проектах муниципальных образований.

Огромное значение для развития и укрепления местного самоуправления имеет содействие муниципалитетам со стороны государственных органов. Это содействие оказывается, в первую очередь, путем трансфертов, т.е. выделения денежных средств из федерального и региональных бюджетов, а также методической помощи в решении вопросов местного значения, подготовки кадров

муниципалитетов и др.

Характерно, что в условиях, когда местное самоуправление не в состоянии успешно решить многие назревшие проблемы социальной инфраструктуры по причинам слабости кадров, износа материальной базы, здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства, отсутствия у муниципальных властей организационных возможностей преодоления накопленных за многие годы проблем, государство напрямую берется за эти дела, составляя и осуществляя национальные программы действий и выделяя огромные материальные и финансовые средства для модернизации условий и способов обучения детей в школах, оснащения современным оборудованием и транспортом поликлиник и больниц, переселяя из ветхого и аварийного жилья сотен тысяч граждан и др. Разумеется, органы местного самоуправления тоже включены в реализацию этих программ, все же первое слово пока остается за органами государственной власти. Именно таким путем государство стремится вывести местное самоуправление на более высокий уровень.

Чрезвычайно важно создание при Президенте Российской Федерации Совета по развитию местного самоуправления, а при Председателе Государственной Думы - Совета по местному самоуправлению, обсуждающих насущные проблемы местной власти и вырабатывающих рекомендации, направленные на эффективное решение муниципальными органами жизненно важных для населения проблем. В качестве примера можно привести обсуждение на заседании Совета по развитию местного самоуправления при Президенте РФ в октябре 2010 г. вопросов благоустройства территорий и повышения качества жилищно-коммунального обслуживания. По сути, это вопросы местного значения. Но положение в этой сфере - кризисное. И Президент РФ вынес на федеральный уровень обсуждение этих вопросов, чтобы лучше сочетать в их решении два начала - разумную законодательную унификацию и местную специфику, т.е. найти баланс правового регулирования отношений в важных областях муниципальной деятельности.

Эта практика еще раз подтверждает, что местные дела имеют большое значение не только для населения конкретных городов и сел, но и для государства в целом, что их нельзя жестко разграничивать, тем более, что подчас они приобретают политическую значимость. Не случайно они стали обсуждаться даже на заседаниях Президиума Государственного Совета РФ. В октябре 2010 г. Президент РФ Д.А. Медведев заявил, что "состояние коммунальной инфраструктуры у всех нас вызывает очень серьезную озабоченность. По экспертным оценкам, свой нормативный срок отслужили более 60% основных фондов коммунального хозяйства. Если сейчас этим не заняться, через 5-7 лет наступит катастрофа. Поэтому усилия, которые до сих пор предпринимались, надо радикально интенсифицировать"*(84). На федеральном уровне создан Фонд реформирования жилищно-коммунальной сферы, средства которого вместе со средствами субъектов Федерации и муниципалитетов расходуются на решение проблемы, от которой зависят быт и стандарты жизни огромного количества людей.

Такое активное и прямое участие федеральных властей в решении муниципальных дел, конечно, не случайно. Оно вызвано особыми условиями

современного бытия местного самоуправления, которое только начинает идентифицироваться, входить в установленные для нее Конституцией РФ и законодательством координаты.

Для нормального взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления нужна выработка системы этих отношений. Такой развитой системы пока нет. Однако она начинает постепенно складываться. В содержание этой системы входит, конечно, финансовое и материальное участие в делах друг друга. Но не только.

Существенное значение для выстраивания делового партнерства и тесного сотрудничества имеют развитые информационные отношения между муниципальными и государственными органами, взаимное информирование по вопросам, интересующим обе стороны. Практика информационных отношений между муниципальными и государственными органами в последнее время развивается довольно заметно. Причем наибольший результат достигается там, где эти отношения строятся на современной технической основе. Характерно, что в ряде регионов ведется работа в рамках Федеральной целевой программы "Электронная Россия". Здесь создаются системы информационного обеспечения местного самоуправления, интегрированные в региональные системы. Такое единое информационное пространство позволяет скоординировать деятельность муниципальных и региональных органов власти в предоставлении различных услуг населению, получать данные об объектах инфраструктуры и др.

Если говорить об организационно-правовых формах взаимодействия, то перспективное значение имеют договорные отношения (в том числе по вопросам организации информационных связей) между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Федерации. Такие договоры, заключенные в некоторых субъектах Федерации, имеют целью взаимосогласованную политику в предоставлении жителям муниципальных образований социальных и иных услуг (в сфере образования, здравоохранения, градостроительства, жилищно-коммунального хозяйства и др.).

Во многом помогают наладить взаимодействие различные организационные структуры, создаваемые при органах государственной власти субъектов Федерации. Это совместные координационные, совещательные, консультационные и другие рабочие органы. С их помощью, в частности, региональные органы оказывают методическое и организационное содействие органам местного самоуправления.

Интересен "Регламент взаимодействия органов исполнительной власти Республики Татарстан и органов местного самоуправления". Он утвержден Указом Президента Республики Татарстан в целях эффективного управления процессами экономического и социального развития в регионе, налаживания взаимодействия органов исполнительной власти Республики и муниципалитетов.

В нем записано, что осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами исполнительной власти в отношении органов местного самоуправления допускается только в случаях и в порядке, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и законами Республики Татарстан.

Взаимодействие органов исполнительной власти с органами местного самоуправления осуществляется на основе принципов содействия органов исполнительной власти развитию местного самоуправления на территории Республики Татарстан, самостоятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по вопросам их компетенции, невмешательства в компетенцию друг друга, неподконтрольности органов местного самоуправления органам исполнительной власти, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами Республики Татарстан.

Взаимодействие органов исполнительной власти с органами местного самоуправления осуществляется в следующих основных формах:

оказание в пределах компетенции необходимого содействия при осуществлении органами местного самоуправления своих полномочий;

принятие органами исполнительной власти решений, затрагивающих интересы муниципальных образований, с учетом мнения органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований;

участие органов местного самоуправления в реализации федеральных и республиканских программ, планов и отдельных мероприятий, направленных на социально-экономическое развитие муниципальных образований;

осуществление органами исполнительной власти контроля за реализацией органами местного самоуправления переданных на основании законов Республики Татарстан отдельных государственных полномочий, а также за использованием представленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств в случаях, установленных законодательством;

создание совместных постоянных либо временных координационных, консультативных, совещательных и иных рабочих органов, участие в их работе при условии соблюдения принципа добровольного исполнения принимаемых ими решений;

проведение органами исполнительной власти и органами местного самоуправления согласованной кадровой политики при назначении на должности руководителей территориальных органов исполнительной власти Республики Татарстан, действующих на территории соответствующих муниципальных образований, и руководителей отраслевых (функциональных) органов исполнительных комитетов муниципальных районов и городских округов Республики Татарстан (выделено мной. - В.В.);

планирование и осуществление совместных мероприятий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;

обеспечение соответствия принятых муниципальных правовых актов Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, Конституции Республики Татарстан, законам и иным нормативным правовым актам Республики Татарстан, подготовка предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации и Республики Татарстан, муниципальных правовых актов;

оказание органами исполнительной власти информационно-методической, консультативной, организационной поддержки органам местного

самоуправления;

принятие соответствующих мер по обращениям органов местного самоуправления;

заключение договоров (соглашений) о взаимодействии, в том числе для решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения;

в иных формах, установленных законодательством Российской Федерации и Республики Татарстан.

В целях организации взаимодействия органов исполнительной власти с органами местного самоуправления Президент Республики Татарстан вправе:

проводить совместные совещания, создавать совместные координационные и совещательные органы с участием или привлечением к их работе представителей органов местного самоуправления, а также предлагать конкретные кандидатуры для включения в состав совместных координационных и совещательных органов;

определять ответственных лиц по организации взаимодействия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в рамках реализации конкретных полномочий;

определять параметры оценки эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;

выносить отдельные вопросы на обсуждение и рассмотрение совместных координационных и совещательных органов.

Президент Республики Татарстан также обеспечивает осуществление согласительных процедур в случае возникновения разногласий, спорных и конфликтных ситуаций, в том числе принимает решение об образовании согласительной комиссии в случаях и в порядке, предусмотренных Законом Республики Татарстан "О наделении муниципальных образований государственными материальными ресурсами и государственными субсидиями для решения вопросов местного значения".

Органы исполнительной власти и органы местного самоуправления в рамках настоящего Регламента:

направляют своих представителей для участия в работе совместных координационных и совещательных органов;

приглашают для участия в работе коллегий, совещаний, комиссий, рабочих групп руководителей либо представителей соответственно органов местного самоуправления или органов исполнительной власти;

вносят Президенту Республики Татарстан предложения по совершенствованию взаимодействия;

рассматривают взаимные обращения и информируют о принятых решениях;

запрашивают и получают друг от друга в установленном порядке необходимые информационно-аналитические материалы, экономико-статистические данные и иную информацию, необходимую для выполнения задач и принятия решений в соответствии с установленной компетенцией.

При необходимости, а также в целях осуществления более тесного взаимодействия между конкретным органом исполнительной власти и

органом местного самоуправления может быть заключен договор (соглашение) о взаимодействии.

В договоре (соглашении) о взаимодействии между органом исполнительной власти и органом местного самоуправления устанавливается перечень полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, осуществляемых сторонами по договору (соглашению), определяются условия и порядок осуществления этих полномочий, конкретные права и обязанности сторон, ответственность сторон, срок действия договора (соглашения) и порядок продления данного срока, основания и порядок досрочного расторжения договора (соглашения), иные вопросы, связанные с исполнением положений договора (соглашения) (выделено мной. - В.В.).

Подготовка проекта договора (соглашения) осуществляется органом исполнительной власти и органом местного самоуправления, являющимися сторонами договора (соглашения).

Договор (соглашение) подписывается руководителем органа исполнительной власти и главой муниципального образования.

Руководители органов исполнительной власти Республики Татарстан до решения вопроса о кандидате на должность руководителя территориального органа исполнительной власти Республики Татарстан согласовывают кандидатуру с главой муниципального образования, на территории которого действует соответствующий территориальный орган.

В случае отказа в согласовании кандидатуры на должность руководителя территориального органа руководитель органа исполнительной власти Республики Татарстан вновь предлагает кандидатуру на указанную должность.

В случае повторного отказа в согласовании кандидатуры руководитель органа исполнительной власти Республики Татарстан принимает решение о назначении руководителя территориального органа исполнительной власти Республики Татарстан либо о представлении его к назначению в установленном порядке (выделено мной. - В.В.).

О несогласовании кандидатуры руководитель органа исполнительной власти Республики Татарстан одновременно с принятием вышеуказанного решения информирует Президента Республики Татарстан и Премьер-министра Республики Татарстан (Кабинет Министров Республики Татарстан).

В целях осуществления согласованного взаимодействия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в конкретных сферах деятельности (отраслях) органы местного самоуправления вправе определить (определяют) аналогичный порядок предварительного согласования кандидатур на должности руководителей отраслевых (функциональных) органов исполнительных комитетов муниципальных районов и городских округов Республики Татарстан с руководителями органов исполнительной власти соответствующей отраслевой компетенции (выделено мной. - В.В.).

Проекты решений органов исполнительной власти Республики, затрагивающих интересы муниципальных образований, направляются

руководителем органа исполнительной власти главам соответствующих муниципальных образований.

Главы указанных муниципальных образований вправе в месячный либо в иной установленный срок со дня получения проекта решения внести к нему свои предложения и замечания, которые подлежат обязательному рассмотрению соответствующим органом исполнительной власти.

В случае несогласия с внесенными предложениями и замечаниями по проекту решения о возникших разногласиях руководитель органа исполнительной власти информирует соответственно Президента Республики Татарстан или Кабинет Министров Республики Татарстан.

Органы исполнительной власти вправе привлекать по согласованию представителей органов местного самоуправления для участия в работе создаваемых ими рабочих групп, комиссий и экспертных советов по подготовке проектов законов и иных нормативных правовых актов Республики Татарстан.

Органы исполнительной власти о принятых ими решениях информируют органы местного самоуправления путем направления им копий соответствующих правовых актов в установленном порядке.

Органам местного самоуправления рекомендуется по вопросам, требующим согласованных действий или взаимодействия с органами исполнительной власти, информировать их о подготовке соответствующих решений и направлять им копии принятых решений в установленном порядке.

В случаях если для решения вопросов местного значения необходимо получение информации, заключений, экспертиз от органов исполнительной власти, заинтересованный орган местного самоуправления обращается с запросом в соответствующий орган исполнительной власти. Срок получения необходимой информации указывается в запросе.

В случаях если запрашиваемая информация не может быть предоставлена в срок, указанный в запросе, орган исполнительной власти, получивший запрос, в пятидневный срок с даты получения запроса согласовывает с органом местного самоуправления, направившим запрос, срок предоставления информации.

В предоставлении информации может быть отказано только в случаях, установленных законом.

Совместные координационные и совещательные органы образуются заинтересованными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, а также по решению Президента Республики Татарстан для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки по ним предложений, носящих рекомендательный характер, обеспечения согласованных действий при решении определенного круга задач. Совместные координационные и совещательные органы могут создаваться при главах муниципальных районов или городских округов Республики Татарстан.

В состав координационных и совещательных органов в зависимости от вопросов, для решения которых они образуются, включаются представители соответствующих органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, а также территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (по согласованию). В их состав также могут включаться депутаты Государственного Совета Республики Татарстан, представительных

органов муниципальных образований, научных организаций, общественных объединений, которые имеют право совещательного голоса при принятии решений.

Обращения органов местного самоуправления к органам исполнительной власти подлежат рассмотрению в установленные законодательством сроки.

О принятых мерах по обращениям органов местного самоуправления руководитель органа исполнительной власти в письменной форме уведомляет орган местного самоуправления, направивший обращение.

При необходимости могут разрабатываться регламенты взаимодействия органов исполнительной власти с органами местного самоуправления при осуществлении ими согласованных действий в определенной сфере деятельности, в том числе по отдельным вопросам государственного управления, включая образование совместных координационных и совещательных органов, которые по согласованию с органами местного самоуправления утверждаются нормативно-правовыми актами Кабинета Министров Республики Татарстан.

Особо важные вопросы осуществления взаимодействия в рамках настоящего Регламента, в том числе разногласия, возникшие в процессе взаимодействия, по которым органами исполнительной власти и органами местного самоуправления не достигнуто согласия, рассматриваются Советом глав муниципальных районов и городских округов Республики Татарстан.

В этом обширном Регламенте, в сущности, обозначены почти все возможные формы взаимодействия и сотрудничества органов государственной власти субъекта Федерации и органов местного самоуправления. Он достаточно конкретен и в целом соответствует действующему законодательству. Интересны и перспективны предусмотренные в Регламенте договоры между муниципалитетами и органами исполнительной власти Республики, предусматривающие права, обязанности и ответственность сторон, срок действия договора, порядок его расторжения и т.д. Такие договоры "по вертикали" существенно организуют совместные действия разных уровней органов с особым правовым положением каждого. Чрезвычайно важна система информационных связей и согласование действий, затрагивающих компетенцию республиканских и местных органов. Она позволяет реально контролировать их усилия в областях и сферах, где присутствует взаимный интерес. Однако обращают на себя внимание две позиции документа.

Одна из них касается согласования с органами местного самоуправления назначения региональными властями руководителей территориальных органов исполнительной власти Республики Татарстан. Это весьма прогрессивная норма, направленная на исправление ситуации, когда действия подразделений региональных госструктур, создаваемых в границах муниципальных образований, рассогласованы с усилиями органов местного самоуправления. Согласно Регламенту условием такого рода согласования должно быть "симметричное" согласование кандидатур на должности руководителей отраслевых (функциональных) органов исполнительных комитетов (так в Татарстане называют местную администрацию) муниципальных районов и городских округов с руководителями республиканских государственных органов соответствующей отраслевой компетенции.

Это ни в какой мере не соответствует Федеральному закону N 131-ФЗ, согласно ч. 7 ст. 37 которого структура местной администрации, в которую входят отраслевые (функциональные) и территориальные органы, утверждается представительным органом муниципального образования без всякого согласования с иными, в том числе региональными, структурами муниципальной власти. Европейская хартия местного самоуправления указывает (ст. 6), что местные органы власти должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, самим определять свои внутренние административные структуры, которые они намерены создать, с тем, чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление.

Указанная норма Регламента - не случайное отступление от федерального законодательства. Это тенденция. Негодная, но все отчетливее проявляющаяся не только на практике, но и в самом федеральном законодательстве. Дело в том, что Федеральный закон N 131-ФЗ вопреки своей ст. 7 в другой статье, а именно в ст. 37, внес новацию в порядок образования местной администрации, предусматривающие институциональную возможность органов государственной власти субъектов Федерации воздействовать на подбор руководителей местной администрации. Действуя в духе этой новации, авторы Татарстанского Регламента решили пойти дальше. Органы региональной власти получили возможность влиять на подбор не только руководителей администрации, но и руководителей отраслевых и функциональных органов местной власти. По сути, возрождается практика местных Советов, когда надо было обязательно согласовывать назначение руководителей отделов и управлений исполкомов если не с вышестоящими отраслевыми государственными органами, то с райкомами и горкомами КПСС.

3. Усиление роли государственной власти в местном самоуправлении

Соотношение государственной власти и местного самоуправления в сфере организации муниципальной власти чрезвычайно значимо. Успешное решение задач по непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения возможно, если население идентифицируется в системе форм прямого волеизъявления и обеспечивается возможность органов местного самоуправления вести повседневную управленческую деятельность. Однако эти условия соблюдаются далеко не всегда.

Ограничение самостоятельности местного самоуправления зримо выражается в увеличении зависимости местных бюджетов от финансовых трансфертов других уровней бюджетов. Происходит неуклонное сокращение доли налоговых доходов в местных бюджетах и одновременное увеличение доли финансовой помощи. Причем в ряде случаев эта финансовая помощь предоставляется на условиях достижения муниципалитетами тех или иных показателей (подробнее - ниже). Местное самоуправление попадает в реальную зависимость от финансового содействия государства. И это при том, что объемы налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов не соответствуют расчетным параметрам финансово-экономического обоснования проекта

Федерального закона N 131-ФЗ. В 2006 и 2007 г. они составили 2,2% ВВП, т.е. меньше расчетных 4,2% ВВП в 1,9 раза*(85).

Заметно усиление надзора государственных органов за муниципалитетами. Увеличивается объем федерального регулирования ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Одновременно усложняются механизмы ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением. Упраздняются правовые формы ответственности данных субъектов перед государством. Заметно ограничение возможности использования форм непосредственной демократии (отзыва) и привлечения органов и должностных лиц местного самоуправления к ответственности перед населением. Федеральный законодатель и нормотворческие органы муниципальных образований используют правовые средства, неадекватные целям регулирования ответственности субъектов. В целом модернизация институтов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления "работает" в большей степени на укрепление вертикали власти, а не на демократизацию деятельности институтов местного самоуправления*(86). Введение оценки эффективности органов местного самоуправления государственными органами субъектов Федерации хотя имеет официальной целью выявление и поощрение лучших муниципалитетов, на деле одновременно приводит к выявлению наименее способных и деятельных руководителей муниципалитетов, которых субъекты Федерации не хотят оставлять на своих местах. Это, конечно, трудно согласуется с конституционной формулой о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти.

Пожалуй, наиболее болезненное состояние муниципалитетов, с точки зрения его соответствия Конституции можно наблюдать при открытом и не всегда объясняемом давлении органов государственной власти на руководящие кадры муниципалитетов, т.е. при ограничении организационной самостоятельности местного самоуправления.

Выражением организационной самостоятельности местного самоуправления является определение самим населением структуры органов местного самоуправления. Прежний Федеральный закон от 28 августа 1995 г. устанавливал, что при всех условиях в муниципальных образованиях должны быть выборные органы, причем обязательно избираются представительные органы. Население вправе было формировать другие органы муниципального образования, в том числе его главу.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении по делу о конституционности ряда положений Устава - Основного закона Читинской области установил возможности для ограничения самостоятельности населения в данном вопросе. Он разъяснил, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, но только в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными актами субъекта Федерации, устанавливающими общие принципы организации местного самоуправления. Поскольку содержание "общих принципов" в Конституции не определено, законы об этих принципах могут, следуя логике Суда, включать сколь угодные ограничения самостоятельности населения. Используя эту возможность,

Федеральный закон N 131-ФЗ указал на обязательность существования в каждом муниципальном образовании (за исключением малых) не только выборного представительного органа, но и главы муниципального образования и местной администрации. Таким образом, население от определения двух последних составляющих структуры органов местного самоуправления отстранено. Само оно вправе определять в этой структуре целесообразность наличия только контрольных и иных органов.

Если учитывать нынешнюю общественно-политическую ситуацию, кризисное состояние местного самоуправления, эту меру можно оценить положительно. Как показала практика, сугубо автономное решение структурных вопросов привело к неоправданной пестроте организационных форм муниципальной власти.

Тогда стоит признать, что конституционная формула, предполагающая самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления населением, остается как бы заявлением о намерениях. Формально она действует, но фактически парализована нормами текущего законодательства, которые и применяются на практике. Дело не просто в юридической констатации противоречия или непротиворечия норм Федерального закона от 6 октября 2003 г. конституционным положениям, суть в более общей и значимой политико-правовой проблеме о соответствии некоторых положений Конституции 1993 г. конкретным историческим условиям*(87).

К настоящему времени сформулирован ряд правовых позиций Конституционного Суда РФ, смысл которых сводится к тому, что органы государственной власти и их должностные лица не вправе вмешиваться в процесс формирования органов местного самоуправления, осуществляемый населением или избранными им представительными органами местного самоуправления.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г., по-своему интерпретируя Конституцию, расширяет возможности органов государственной власти в этом отношении. Согласно ч. 4 его ст. 34 принципиально допускается участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении должностных лиц местного самоуправления и их освобождении от должности. Налицо вероятность косвенного влияния на подбор ключевой фигуры исполнительно-распорядительного органа со стороны государственно-властных структур. Поскольку именно на администрацию муниципальных районов и городских округов возложено осуществление основного объема государственных полномочий, закономерно внимание государства к тем, кто должен будет возглавить эту работу. В условиях общей нехватки управленческих кадров вряд ли было бы оправдано ослабление контроля за формированием муниципального менеджмента. По-видимому, следует считать, что расширение возможностей государственной власти воздействовать на создание некоторых органов местного самоуправления отвечает реальным потребностям, хотя это явно ограничивает самостоятельность в данном деле представительных органов муниципального образования, не говоря уже о самом населении.

Это сомнительно с точки зрения соответствия данной нормы Закона ст. 12 Конституции. Но интересы утверждения дееспособной муниципальной власти не

укладываются в нормативную конституционную модель местного самоуправления. Изменение в этой связи конституционного положения практически невозможно - ст. 12 находится в разделе "Основы конституционного строя", а согласно ст. 133 Конституции перемена хотя бы одного положения этого раздела фактически сопряжена с разработкой новой Конституции. О новой же Конституции сейчас говорить, вероятно, преждевременно, ее сохранение - во всяком случае ее основ - рассматривается как фактор политической и социальной стабильности. К сожалению, это приводит законодательство о местном самоуправлении к тупиковой ситуации. Реальный выход из положения состоит в возвращении к конституционной модели местного самоуправления.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в редакции от 6 октября 2003 г. учитывает реалии, суть которых в непреодоленных традициях централизованного государства, патерналистских устремлениях значительной части общества, невысоком уровне политической культуры этой части общества, тяготению его к сильной личной власти верховного правителя, единственно способного справиться с экономическими и социальными проблемами, вызванными процессами общественного переустройства. В этой связи важной новацией, предложенной Федеральным законом от 6 октября 2003 г., является встраивание органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. Речь идет о разрушении ряда правовых перегородок между обеими системами органов, мешающих наладить их взаимодействие и взаимную ответственность, причем без вторжения в текст Конституции РФ.

Федеральный закон определяет принципиальную возможность органов государственной власти осуществлять в установленных пределах и в особых случаях полномочия органов местного самоуправления и закрепляет жесткие условия осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Это означает существенную меру в укреплении "вертикали власти".

Закон преобразует ряд полномочий органов местного самоуправления в государственные полномочия, хотя и оставляет или передает их в сферу деятельности органов местного самоуправления. Продолжая осуществлять полномочия, ставшие государственными, органы местного самоуправления попадают под государственный контроль. С одной стороны, это ограничивает их усмотрение в решение ряда вопросов, с другой по крайней мере в замысле, - должно гарантировать финансовое обеспечение данных полномочий и устранить существовавшую до сих пор безответственность при их реализации.

Если Федеральный закон 1995 г. определение условий и порядка контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий относил к предмету других федеральных законов и законов субъектов Федерации, то Федеральный закон N 131-ФЗ непосредственно устанавливает порядок наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями, осуществления указанных полномочий и контроля за ним (подробно - ниже).

Федеральный закон N 131-ФЗ дал понятие отдельных государственных полномочий как полномочий по вопросам, не отнесенным к вопросам местного

значения, закрытый перечень которых установлен данным Федеральным законом, и соединил их осуществление исключительно с предоставляемыми местным бюджетам субвенций из федерального и региональных бюджетов. В замысле Закона было поставить правовой заслон не обеспеченным финансированием социальным обязательствам, возлагаемым государством на местное самоуправление, хотя последующими поправками, внесенными в Закон, этот замысел был поколеблен (подробнее - ниже).

Наиболее существенная возможность воздействия на органы местного самоуправления заключается в праве высшего должностного лица субъекта Федерации отрешать главу муниципального образования или главу местной администрации от должности за нецелевое расходование субвенций (п. 2 ч. 1 ст. 74). Причем это право может использоваться безотносительно к тому, как должностные лица решают вопросы местного значения. Таким образом, исходя из буквального смысла Закона, устанавливается приоритет выполнения государственных полномочий перед решением вопросов местного значения. Кроме того, по инициативе высшего должностного лица исполнительной власти региона глава муниципального образования может быть отрешен от должности соответствующим представительным органом муниципального образования.

По замыслу законодателя, основное бремя выполнения государственных полномочий должны будут нести органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. Поселения - городские и сельские - в принципе от него освобождены. Под государственным воздействием оказываются ныне "опорные" звенья системы местного самоуправления и, следовательно, вся система местного самоуправления как таковая. В этой связи приобретает актуальность проблема разгрузки органов местного самоуправления от государственных дел.

Очевидное присутствие государственной власти в местном самоуправлении выражается и в том, что органы государственной власти теперь вправе в определенных случаях выполнять отдельные полномочия органов местного самоуправления. Именно полномочия. Именно отдельные. Даже при введении предусмотренной Федеральным законом N 131-ФЗ временной финансовой администрации. Следуя Конституции, органы государственной власти по точному смыслу Закона не могут решать вопросы местного значения. Иммунитет решения этих вопросов органами местного самоуправления сохраняется. Иными словами, вопросы местного значения в их полном объеме не могут переходить даже временно в ведение органов государственной власти (разумеется, если не издается новый федеральный закон, по-иному разграничивающий сферу деятельности государственной и муниципальной властей).

Если считать, что формула об "осуществлении временной финансовой администрацией иных полномочий" (ч. 4 ст. 75) заключает в себе возможность реализовывать полномочия, полностью исчерпывающие содержание тех или иных вопросов местного значения, то неизбежны сомнения в конституционности данной нормы Федерального закона N 131-ФЗ.

Здесь дело в принципиальной возможности органов государственной власти вмешаться в дела органов местного самоуправления. Эта возможность не может не быть ограничена, ибо в противном случае местное самоуправление

теряет смысл. Вместе с тем выполнение органами госвласти отдельных полномочий органов местного самоуправления может быть целесообразным, поскольку осуществляется в целях содействия указанным органам и населению муниципальных образований в особых условиях и ведет к установлению или восстановлению в данных муниципальных образованиях реального, дееспособного местного самоуправления.

4. Возможные перспективы развития местного самоуправления

Как отмечалось выше, в принципиальном плане муниципальная власть сочетает в себе начала государственной и общественной власти. Соотношение этих начал непостоянно. Оно может меняться, и на практике меняется в зависимости от обстоятельств политического, экономического и социального свойства. Однако при любом "раскладе" должны сохраняться присущие российскому местному самоуправлению как форме публичной власти признаки, а именно: важнейшие органы местного самоуправления формируются на основе всеобщих, равных и прямых выборов и подотчетны избирателям; местное самоуправление подчиняется только Закону и в рамках, очерченных Законом, имеет достаточные финансовые, материальные и организационные возможности решать вопросы местного значения; в решении этих вопросов органы местного самоуправления самостоятельны, хотя могут взаимодействовать с органами государственной власти. Данные признаки отражены в Конституции Российской Федерации и в международно-правовых документах, в частности, в Европейской хартии местного самоуправления. Однако на практике, как мы видим, они подвергаются серьезной деформации.

Установление федеральным законодательством участия региональных органов государственной власти в подборе глав местной администрации, принципиальная возможность для органов государственной власти осуществлять отдельные полномочия органов местного самоуправления; расширение финансовой помощи из государственных бюджетов только при соблюдении муниципалитетом определенных, достаточно жестких требований; возможность внесудебного отстранения от должности глав муниципальных образований представительными органами местного самоуправления по инициативе региональных органов исполнительной власти и др.; встраивает их в систему органов государственной власти, приближает к роли прямых агентов этой власти на местах, и тем самым отдаляет местное самоуправление от конституционной модели.

Сейчас уже можно уверенно констатировать, что местное самоуправление находится на развилке путей своего развития. Это развитие и, соответственно, его законодательное регулирование может пойти разными путями. Первый из них связан с возрождением и усилением политики государства, направленной на утверждение и поддержку названных выше присущих российскому местному самоуправлению и закрепленных в Конституции и федеральном законодательстве свойств и качеств. Это последовательно демократический путь, реально ведущий к повышению эффективности ведения местных дел и в целом к

усилению результативности управления экономическими и социальными процессами в стране. Второй путь постепенно лишает местное самоуправление указанных свойств и качеств и превращает его в структуру местной исполнительной государственной власти. Это путь сокращения участия в решении местных дел населения, усиления единства подходов к решению этих дел, ужесточению государственной дисциплины. Однако одновременно в этих условиях неизбежно снижается действенность государственного управления.

Наконец, третий путь может привести к "смешанной" системе местного самоуправления, где, например, рядом с выборным представительным органом местного самоуправления будет действовать подчиненный не только этому органу, но и "вышестоящей" государственной инстанции исполнительно-распорядительный орган местной власти. Смысл такого пути состоит в том, чтобы попытаться соединить преимущества местного самоуправления как децентрализованной формы публичной власти и централизованной власти государственного аппарата.

Различные варианты МСУ существовали в истории и используются в современной практике многих государств. Теоретически они подкрепляются доктринами децентрализации и деконцентрации управления, первая из которых предполагает самостоятельность в рамках своей компетенции местных выборных органов, а вторая - автономию подчиненных центральным исполнительным органам их местных структурных подразделений. Доктринальные конструкции, соединяющие оба подхода, обосновывают огромное количество вариантов "смешанных" систем местной власти.

Применение этих вариантов обусловлено политическими, экономическими и социокультурными объективными и субъективными условиями развития каждого конкретного государства. Очевидно, что именно современные условия развития российского государства влияют на изменение положения местного самоуправления, ограничение его демократических форм и дальнейшее усиление присутствия государства в организации территориальных сообществ.

Однако следует учитывать, что в условиях правового государства не должно быть противоречия норм Конституции об организации власти и практики этой организации. В данной связи оптимальный путь развития правовых основ местного самоуправления должен быть связан с утверждением конституционной модели местного самоуправления. Должны быть реально гарантированы самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий, осуществление местного самоуправления гражданами и прежде всего выборными органами местного самоуправления, автономия муниципалитетов от государственной власти и другие нормы Конституции. Для этого нужны последовательные усилия федеральных и региональных органов, направленные на устранение несоответствия законов Конституции. Свое слово должны сказать судебные органы, и прежде всего Конституционный Суд Российской Федерации.

Глава VII. Особенности законодательного регулирования местного самоуправления в условиях федерации

1. Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов в сфере регулирования вопросов местного самоуправления

По сравнению с Федеральным законом от 28 августа 1995 г. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. занял иную позицию в отношении возможности законодательного регулирования вопросов местного самоуправления субъектами Федерации. Правовая оценка этой позиции предполагает учет общих конституционных положений о предметах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, особенно о совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов в сфере регулирования вопросов местного самоуправления.

Согласно ч. 2 ст. 76 Конституции РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации. Таким образом, федеральный законодатель, исходя из принципа федерализма, не наделяется Конституцией правом регулирования всех вопросов, составляющих содержание предметов совместного ведения.

Вместе с тем Конституция не определяет меру, глубину федерального и регионального участия в регулировании предмета совместного ведения, а также способ закрепления этого участия. С момента принятия Конституции РФ в 1993 г. эти сложные проблемы находятся в поле зрения научного сообщества и законодательной власти. Преобладающее мнение исследователей по поводу федерального участия в законодательном регулировании общественных отношений по предметам совместного ведения состоит в том, что это участие, его степень объективно зависят от конкретных политических, экономических, социальных условий.

Если формула Конституции о предметах совместного ведения предполагает участие в этом "ведении" (в обозначенных делах) двух субъектов - федерального центра и региональных органов государственной власти, то другая формула Основного закона - о принадлежности федеральному центру полномочий по регулированию прав и свобод человека и гражданина (п. "в" ст. 71), определяющих смысл содержания и применения законов (вообще), деятельности (без ограничения уровней) законодательной и исполнительной властей (ст. 8), в сущности предоставляет свободу федеральному центру в определении необходимости единого подхода к регулированию тех или иных предметов совместного ведения. Это делает возможным вывод о том, что в случае необходимости и при наличии политической воли Российская Федерация вправе возложить на себя всю полноту регулятивных полномочий по предметам совместного ведения. При этом не учитывается, что сосредоточение всех регулятивных полномочий по предметам совместного ведения в руках федерального центра означало бы конец федеративного устройства, провозглашенного в качестве одной из основ конституционного строя в России.

Мера участия федерального и регионального уровней в законодательном регулировании предметов совместного ведения Конституцией не определена. Возможность углубления федерального центра в этом регулировании достаточно

широка. Но не до такой степени, чтобы обосновывать полное усмотрение центра в установлении собственной роли в этом деле. Должна быть объективная обусловленность соотношения участия центра и регионов в решении вопросов совместного ведения. Не может быть оправдана только политической волей или иными субъективными обстоятельствами такая централизация решения этих вопросов, при которой за регионами остаются чисто декоративные полномочия. Нельзя признать приемлемыми какие бы то ни было ссылки на Конституцию, если они противоречат принципу федеративного устройства государства. Федерация, по сути, является особой территориальной гарантией демократии. Полномочия субъектов Федерации существенно отличаются от полномочий административно-территориальных единиц унитарного государства. Закрепление в Конституции федеративного устройства означает признание и обеспечение неординарных условий децентрализации государства.

Объективную необходимость того или иного уровня централизации решения вопросов совместного ведения, целесообразность пределов правового регулирования этих вопросов на федеральном уровне возможно определить только в ходе федерального законодательного процесса, т.е. при подготовке соответствующих федеральных актов, разграничивающих полномочия разных уровней публичной власти, при учете федеральным уровнем мнений на сей счет субъектов Федерации. Заранее и навсегда установить параметры этой необходимости невозможно - слишком подвижны условия существования и развития Федерации.

Отношения между федеральными и региональными инстанциями находятся в постоянном динамичном напряжении. Детально фиксировать все моменты этого напряжения - безрезультативное занятие. Здесь приемлемы лишь общие формулы, опираясь на которые можно решать текущие или этапные проблемы разграничения полномочий федеральных и региональных властей.

Такие общие формулы выработаны Конституционным Судом РФ. В Постановлении от 9 января 1998 г. по делу о проверке конституционности Лесного кодекса РФ суд указал на то, что Федеральное Собрание вправе осуществлять законодательное регулирование вопросов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, определять соответствующие конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти ее субъектов. Вместе с тем в Постановлении от 11 апреля 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 и п. 3 ст. 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" Суд определил, что из федеративной природы взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов вытекает недопустимость произвольного присвоения органами государственной власти Российской Федерации всей полноты полномочий по предметам совместного ведения, т.е. без учета интересов субъектов Федерации и места их органов власти в системе публичной власти.

Оптимальное соотношение централизации и децентрализации преследует главную цель - каждый уровень власти должен иметь полномочия, позволяющие ему на данном уровне эффективно, т.е. с наибольшими позитивными результатами и экономией, решать поставленные перед ним задачи. При одних

условиях это требует усиления, при других - ослабления централизации и, соответственно, децентрализации. При всех условиях федеральные инстанции должны руководствоваться принципом "разумной сдержанности", избегая регулирования отношений, который без ущерба для дела может урегулировать субъект Федерации*(88).

Сказанное относится к разграничению законодательного регулирования всех предметов совместного ведения. Вместе с тем подходы к каждому из этих предметов, закрепленных в ст. 71 Конституции, имеют свои особенности. Это касается и предусмотренного в п. "н" ст. 71 Конституции установления общих принципов организации местного самоуправления.

Что такое "установление общих принципов"? Эту формулу можно понимать двояко. В узком смысле "установление общих принципов" означает определение различных правовых подходов к организации местного самоуправления путем закрепления перечня основ организации муниципальной власти, составляющих идейный каркас важнейшего демократического института. Именно перечня основ. В широком же смысле формула "установление общих принципов" предполагает не только обозначение общих принципов, но и раскрытие их содержания, их сути.

Авторы работ по вопросам местного самоуправления по-разному определяют состав общих принципов местного самоуправления (см. выше).

Устанавливая этот или другой - более широкий или узкий - перечень общих принципов организации местного самоуправления, федеральный законодатель ограничил бы себя в регулировании местного самоуправления. Но дело и в другом. Принципы организации местного самоуправления, лишь названные в Законе, не дают достаточного представления об их содержательном наполнении, об организационно-правовых механизмах их осуществления. Если предоставить возможность их интерпретации и определения путей осуществления субъектам Федерации, это может привести к многозначному толкованию их сути, неоправданному разнообразию при их реализации. Вот почему федеральный законодатель не просто определяет данные принципы, но раскрывает их содержание, исходя из расширительного понимания конституционного определения.

Все дело в том, как далеко федеральный законодатель уходит в раскрытии содержания общих принципов организации местного самоуправления, насколько детально он определяет это содержание. В этом заключается проблема соотношения федерального и регионального участия в законодательном регулировании местного самоуправления. При всех условиях, имея в виду федеративную природу российского государства и то, что установление общих принципов местного самоуправления относится к числу предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов, на федеральном уровне местное самоуправление должно регулироваться не исчерпывающим образом, а с предоставлением резерва для детализации общих принципов его организации и процедур их применения в законодательстве субъектов Федерации. Причем речь не должна идти об ограничении региональным законодательством права граждан на осуществление местного самоуправления, а о конкретизации и дополнении федеральных гарантий этого права.

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации" устанавливал общее право органов государственной власти принимать законы о местном самоуправлении (ст. 5), которые должны соответствовать Конституции РФ и данному Федеральному закону. Таким образом, субъекты Федерации могли развивать и конкретизировать нормы Федерального закона, не вступая с ним в противоречие. Кроме того, Федеральный закон определял необходимость издания законов субъектов Федерации по широкому кругу вопросов, в том числе по вопросам организации местного самоуправления. К полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации относилось регулирование законами субъектов Федерации:

порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установление и изменение их границ и наименований (ст. 8 и 13);

особенностей организации местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций (ст. 5);

порядка государственной регистрации уставов муниципальных образований (ст. 5 и 8);

разграничения предметов ведения, объектов муниципальной собственности, источников доходов местных бюджетов в случае, если в границах территории муниципального образования имеются другие муниципальные образования (ст. 6);

определения наименований органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления (кроме представительных органов и выборных должностных лиц), порядка формирования органов местного самоуправления, их компетенции, сроков полномочий, подотчетности, вопросов организации и деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления (ст. 17);

порядка проведения муниципальных выборов (ст. 23);

порядка реализации полномочий представительного органа местного самоуправления собраниями (сходами) граждан в отдельных поселениях (ст. 15 и 24);

статуса депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления (ст. 18);

наименований и видов правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, полномочий по изданию этих актов, порядка их принятия и вступления в силу (ст. 19);

порядка назначения и проведения местного референдума, принятия и изменения решений местного референдума (ст. 22); и др.

Таким образом, законы субъектов Федерации должны были составить существенную часть правовых основ местного самоуправления. Однако многие регионы не выполнили содержавшуюся в ст. 62 Федерального закона рекомендацию о принятии в трехмесячный срок законов субъектов Федерации, обеспечивающих права граждан на осуществление местного самоуправления. В частности, задерживалось принятие законов субъектов Федерации о порядке проведения муниципальных выборов, гарантирующих конституционные права граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Это

вынудило федерального законодателя издать специальный Закон от 26 ноября 1996 г. N 138-ФЗ "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления", которым было утверждено Временное положение о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Если к тому времени, когда должны были проводиться выборы, в субъекте Федерации не существовало своего закона о выборах, применялось федеральное Временное положение.

Год спустя Конституционный Суд РФ в постановлении по делу о проверке конституционности п. 1 ст. 2 Федерального закона "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" по вопросу регулирования правовой сферы местного самоуправления органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов высказался в том смысле, что, если субъект Федерации не принял закона по вопросу, отнесенному к его компетенции, федеральным законодателем в порядке осуществления полномочий, закрепленных ст. 72 (п. "н" ч. 1) и 76 (ч. 2) Конституции РФ, то федеральный законодатель в случае необходимости сам может осуществить правовое регулирование в этой сфере. Такое регулирование посредством федерального закона осуществляется в целях реализации конституционных положений о местном самоуправлении и обеспечения предусмотренного ст. 15 (ч. 1) Конституции РФ принципа, согласно которому Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации.

Опираясь на это постановление, федеральный законодатель, исходя из того, что субъекты Федерации не приняли в срок свои законы по вопросам, указанным в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", мог принять свои законы по данным вопросам. При этом терялся бы сам смысл наделения субъектов Федерации правом принятия законов по указанным вопросам.

В результате правовая база местного самоуправления в разных субъектах Федерации складывалась неравномерно и с неодинаковой полнотой. К началу 2003 г. в большинстве субъектов Федерации оказались принятыми только статутные законы о местном самоуправлении, а также законы о муниципальной службе, порядке регистрации уставов муниципальных образований, муниципальных выборах, порядке отзыва депутатов представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления. Далеко не во всех субъектах Федерации действовали законы о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Федерации, об образовании и преобразовании муниципальных образований, о финансово-экономических основах местного самоуправления, муниципальном заказе, об осуществлении прав граждан на участие в местном самоуправлении и др. По данным информационной системы, число законов по вопросам местного

самоуправления в одних регионах в два-три раза превышало число таких законов в других регионах.

Кроме того, некоторые субъекты Федерации, принимая свои законы, допускали подчас довольно существенные нарушения Конституции РФ и федерального законодательства. Каждый год из последних пяти лет органы прокуратуры опротестовывали тысячи противоправных региональных нормативных актов по вопросам местного самоуправления. Этими актами субъекты Федерации вторгались в федеральную компетенцию, вмешивались в пределы ведения муниципальных органов, ограничивали права граждан на осуществление местного самоуправления и т.д.

Актами органов субъектов Федерации устанавливались неоправданные особенности организации местного самоуправления, подчас устремлявшие развитие муниципалитетов в неверном направлении. Хотя Конституция РФ предусматривает многовариантность построения местной власти, она предполагает, что эти варианты должны определяться объективными условиями. К 1995 г., когда принимался Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" N 154-ФЗ, ясности в представлениях о границах возможных региональных модификаций общих принципов у законодателя не было, поскольку не было достаточного опыта функционирования демократического института местной власти. Какие бы цели ни преследовал законодатель, принимая Федеральный закон N 154-ФЗ, фактически период осуществления этого акта оказался временем всероссийского эксперимента для выработки форм местного самоуправления, подходящих к условиям реформируемой России.

Именно в ходе этого эксперимента созревали выводы относительно оптимального для данных условий организационного устройства местной власти. В то же время становилась очевидной незаинтересованность субъектов Федерации в создании условий для самостоятельного функционирования муниципалитетов вследствие объективно существующей конкуренции полномочий и ресурсов региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления. В ряде республик, краев, областей, округов региональные власти использовали предоставленные им федеральным законодательством возможности для того, чтобы построить такое местное самоуправление, которое было бы для них "удобно", несмотря на то, что такое самоуправление противоречило конституционным требованиям.

Причины "неадекватного" законодательного регулирования со стороны субъектов Федерации вопросов местного самоуправления были многообразны - от умышленного уклонения от исполнения законотворческих обязанностей до объективной невозможности урегулировать соответствующие вопросы в силу недостатков федерального законодательства. Но факт остается фактом - принцип субсидиарности при распределении полномочий по законодательному регулированию местного самоуправления между федеральным и региональным уровнями оказался не соблюденным. Регионам поручено было решать такие вопросы в данной сфере, которые они не могли решить оптимально, т.е. эффективно и с наименьшими потерями сил, времени и ресурсов.

2. Централизация законодательного регулирования вопросов местного самоуправления Федеральным законом N 131-ФЗ

Распределение регулятивных полномочий между уровнями государственной власти не соответствовало объективным условиям и потребностям развития местного самоуправления - такова в принципе была установка федерального законодателя при подготовке нового федерального закона о местном самоуправлении И были сделаны шаги не только к консолидации федерального законодательства, но и к централизации законодательного регулирования на федеральном уровне. Федеральный законодатель взял на себя непосредственное нормативное решение ряда вопросов организации местного самоуправления и ограничил возможности в этой сфере региональных законодателей.

Изменился сам подход к разграничению полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в сфере регулирования местного самоуправления. Если Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ содержал перечень соответствующих полномочий для каждого уровня государственной власти, то новый Федеральный закон в общей форме определяет широкие возможности федеральных органов государственной власти в правовом регулировании вопросов местного самоуправления. На федеральном уровне закреплено содержание "общих принципов организации местного самоуправления" в оптимальном для нынешнего представления о нем федерального законодателя. Кроме того, к полномочиям федеральных органов государственной власти отнесено правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами в порядке, установленном настоящим Федеральным законом (ч. 1 ст. 5).

Возлагая на Российскую Федерацию регулятивные полномочия в области местного самоуправления, Федеральный закон установил, что органы государственной власти Российской Федерации осуществляют правовое регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации прав, обязанностей и ответственности не только федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, но и органов государственной власти субъектов Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления. Иными словами, федеральные органы государственной власти вправе определять, что могут и должны делать органы государственной власти разных уровней в сфере местного самоуправления, в том числе в законодательном регулировании этой сферы.

Из этой формулировки следует вывод: федеральный законодатель закрепляет за федеральными органами государственной власти многое из того, что связано с нормативным регулированием местного самоуправления, но,

отдавая дань конституционной формуле о предмете совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в сфере местного самоуправления, предусматривает возможность допуска к нормативному регулированию местного самоуправления региональных властей.

Этот вывод подтверждает содержание нового Федерального закона. Здесь говорится, что к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации относятся: правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Федерации в случаях и порядке, установленных настоящим Федеральным законом; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов Федерации в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

Таким образом, участие органов государственной власти субъектов Федерации в регулировании вопросов местного самоуправления не исключается. Но рамки этого участия жестко сузились.

В пределах предметов совместного ведения субъектов Федерации и полномочий субъектов Федерации по предметам их совместного ведения с Федерацией регионы вполне самостоятельны. Ныне у субъектов Федерации практически не осталось каких-нибудь более или менее значимых предметов исключительного ведения. Новый Федеральный закон содержит немало отсылок к законодательству субъектов Федерации. Регулируя вопросы организации местного самоуправления, субъекты Федерации могут определять порядок подготовки и проведения местного референдума (ч. 10 ст. 22), устанавливать в соответствии с федеральным законом гарантии избирательных прав граждан, подготовки, проведения и подведения итогов муниципальных выборов (ч. 3 ст. 23); устанавливать порядок голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления (ч. 1 ст. 24); устанавливать наименование представительного органа, главы местной администрации муниципального образования (ч. 3 ст. 34); регулировать в соответствии с федеральным законом муниципальную службу (ст. 42) и др.

Из сопоставления текста ст. 5 и 6 Федерального закона N 131-ФЗ можно сделать вывод о том, что регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан по решению вопросов местного самоуправления - прерогатива только федеральных инстанций. Вместе с тем в других статьях Федерального закона правовое регулирование конкретных прав граждан на участие в осуществлении местного самоуправления закрепляется за органами государственной власти

субъектов Федерации. В статье 33 Федерального закона N 131-ФЗ говорится, что граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных (кроме тех, которые определены в данном Федеральном законе) формах, не противоречащих федеральным законам и законам субъектов Федерации. Таким образом, признается принципиальная возможность участия субъектов Федерации в законодательном регулировании права граждан на осуществление местного самоуправления, ибо использование этого права напрямую связано с реализацией форм местного самоуправления. По сравнению с Законом 1995 г. эта возможность ограничена, но не исключена. И это оправдано, поскольку право на осуществление местного самоуправления есть особое право в ряду других конституционных прав, и его регулирование не замыкается федеральным уровнем.

Новый Федеральный закон содержит особенно много отсылок к законам и иным нормативным правовым актам субъектов Федерации по бюджетно-финансовым вопросам. Законами субъектов Федерации в соответствии с федеральным законодательством устанавливаются: требования по формированию, утверждению и исполнению местного бюджета и контролю за его исполнением (ч. 3 ст. 52); порядок осуществления расходов местных бюджетов на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления законами субъектов Федерации (абз. 1 ч. 5 ст. 53); исключительные случаи расходования средств местных бюджетов на финансирование полномочий органов государственной власти субъектов Федерации (ч. 6 ст. 53); налоговые ставки зачисления в местные бюджеты доходов от региональных налогов и сборов (ч. 1 ст. 58); определение единых для всех поселений или муниципальных районов данного субъекта Федерации нормативов отчислений, в соответствии с которыми в местные бюджеты могут зачисляться доходы от определенных видов региональных налогов и сборов (абз. 1 ч. 2 ст. 58) и т.д.

Всего в Федеральном законе содержится несколько десятков отсылок к законам субъектов Федерации. Поле законодательной деятельности для регионов в сфере местного самоуправления не так уж мало. Все дело, однако, в характере полномочий, предоставленных субъектам Федерации. Глубина правового регулирования ими вопросов местного самоуправления, прежде всего организационных, существенно уменьшилась. Достаточно сравнить правовое регулирование на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации вопросов территориального устройства, полномочий и процедур принятия муниципальных правовых актов. Субъекты Федерации не вправе теперь устанавливать порядок образования и преобразования муниципальных единиц. Они определяют границы муниципальных образований в соответствии с требованиями, предусмотренными Федеральным законом. Законы субъекта Федерации об установлении границ муниципальных образований являются правоприменительными актами по отношению к Федеральному закону.

По некоторым вопросам, регулирование которых полностью или частично относилось к полномочиям субъектов Федерации, теперь предусмотрено только федеральное законодательное регулирование. Это касается определения перечня вопросов местного значения, установления порядка государственной

регистрации уставов муниципальных образований.

Если раньше некоторые нормативные акты органов местного самоуправления принимались в соответствии с законами субъектов Федерации, теперь в этих случаях законы субъектов Федерации не предусматриваются. Например, в соответствии с ч. 1 ст. 19 Федерального закона N 154-ФЗ порядок вступления в силу правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления определялся уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Федерации. Теперь же на основании ч. 1 ст. 47 Федерального закона N 131-ФЗ порядок вступления в силу муниципальных правовых актов устанавливается самостоятельно уставом муниципального образования. Если в соответствии с ч. 1 ст. 17 Федерального закона N 154-ФЗ порядок формирования органов местного самоуправления, компетенция, подотчетность, сроки полномочий, вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления определялись уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Федерации, то согласно ч. 3 ст. 34 Федерального закона N 131-ФЗ эти вопросы определяются только уставом муниципального образования. По прежнему закону (ч. 1 ст. 27) порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления определялся уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта Федерации. По новому Закону (ч. 11 ст. 27) порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования без законодательного участия субъекта Федерации и т.д.

Перевод законодательного регулирования ряда вопросов местного самоуправления с регионального на федеральный уровень предполагал выяснение целесообразности такой меры в ходе законодательного процесса. Этот вопрос обсуждался в общей форме еще при прохождении в Государственной Думе проекта федерального закона N 95-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", в котором определялись полномочия органов государственной власти субъекта Федерации по всем предметам совместного ведения. Необходимость нового подхода к разграничению полномочий федерального центра и субъектов Федерации в установлении общих принципов организации местного самоуправления трактовалась в контексте общей проблемы совершенствования федеративных отношений.

Исчерпывающее определение компетенции органов государственной власти субъектов Федерации в регулировании вопросов местного самоуправления не является задачей указанного Закона. Это составляет цель Федерального закона N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", и потому вопрос об изменении конкретных законодательных полномочий субъектов Федерации в сфере местного самоуправления более полно был раскрыт при прохождении в Государственной Думе проекта именно этого закона.

Хотя всестороннего обсуждения законопроекта в первом чтении, как

отмечалось выше, не получилось, первый же вопрос, заданный докладчику, представлявшему проект, касался соотношения регулятивных полномочий в сфере местного самоуправления федерального центра и регионов. Не вмешивается ли федеральный центр проектом закона в полномочия законодательных органов субъекта Федерации? Может быть, это их право - решать, как и каким образом регулировать вопросы местного самоуправления?

Приводя аргументы в пользу проекта, докладчик заявил, что Конституция РФ не устанавливает степень детального регулирования на федеральном уровне вопросов местного ведения. Это зависит от конкретной сферы общественных отношений. Что касается регулирования местного самоуправления, то конкретные федеральные механизмы, которые обеспечивали бы реализацию положений действующего закона о местном самоуправлении, отсутствуют. Только в 30% регионов местное самоуправление соответствует Конституции и действующему закону. Необходим новый закон, который дал бы максимальные федеральные гарантии утверждения местного самоуправления на всей территории Российской Федерации.

Законодательные органы регионов выступили за изменение соотношения регулятивных полномочий федерального центра и субъектов Федерации в сфере местного самоуправления, за то, чтобы все было максимально урегулировано в федеральном законе. Они утверждали, что им сложно на региональном уровне отрегулировать эти вопросы так, чтобы местное самоуправление было на всей территории России.

Позднее, на парламентских слушаниях, где обсуждался проект федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", уже принятый в первом чтении, отмечалось, что "этот закон должен предоставить право субъектам Федерации законодательствовать в отношении местного самоуправления в той степени, в какой это необходимо для учета географических, социальных, демографических особенностей субъектов Федерации. Это прежде всего касается границ территорий муниципальных образований, придания статуса конкретным муниципалитетам. Во всем остальном федеральный закон должен найти четкие и ясные ответы на те вопросы, которые возникают в нынешней практике и у субъектов Федерации, и у органов местного самоуправления. Признавая, что вопрос о полномочиях субъектов Федерации в сфере местного самоуправления является дискуссионным, выступавшие отмечали, что на самых широких правах субъектов Федерации настаивает исполнительная власть регионов, а законодательная просит детальней отрегулировать все вопросы, потому что при законотворчестве в субъектах Федерации возникают противоречия, разные толкования действующего закона.

Таким образом, имея в виду, что Россия является федеративным государством, законодательное регулирование вопросов местного самоуправления осуществляется как на федеральном, так и на региональном уровне.

Соотношение этого регулирования не является постоянной величиной, во-первых, потому, что в Конституции отсутствует определение меры участия федеральных и региональных органов в данном регулировании и, во-вторых,

потому, что неизменной такая мера не может быть в силу изменения влияющих на нее политических, экономических и социальных условий.

Условия, существовавшие при принятии Федерального закона N 154-ФЗ в августе 1995 г., отличались от условий принятия Федерального закона N 131-ФЗ. Поэтому новый Закон внес изменения в соотношение федерального и регионального регулирования вопросов местного самоуправления. В этом отношении он примечателен централизацией федерального законодательного регулирования в данной сфере.

Глава VIII. Территориальное устройство местного самоуправления

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определил новые подходы к территориальному устройству местного самоуправления. Он устранил неопределенность и разноголосицу в федеральном и региональном регулировании этого устройства, приводивших на практике к противоречивым и необоснованным решениям и усложнению выполнения функций местной власти.

1. Поиск оптимальной модели территориального устройства системы местного самоуправления

Как и Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ, новый Закон провозглашает обязательность осуществления местного самоуправления на всей территории Российской Федерации, но, в отличие от прежнего Закона, не просто декларирует эту обязательность, но и закрепляет формы и способы ее обеспечения.

Вся территория субъекта Федерации, за исключением сельской территории с низкой плотностью населения, должна разграничиваться между поселениями. Территории всех поселений, за исключением территории городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения межселенные территории входят в состав муниципальных районов.

Территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения. За исключением этой территории, территории с низкой плотностью населения могут не включаться в состав территории поселения.

В состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения. Теперь не может быть территории - поселенческой или межселенной, которая не была бы разделена либо между поселениями и городскими округами (в местностях со средней и высокой плотностью населения), либо между муниципальными районами (в местностях с низкой плотностью населения). В муниципальных районах с низкой плотностью населения межселенная территория возможна как территория, находящаяся вне границ поселений. На этой территории могут располагаться небольшие

населенные пункты, не входящие в состав сельских или городских поселений.

До принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. территориальная организация местного самоуправления напрямую привязывалась к административно-территориальному делению. Конституция в принципиальном плане эту связь прервала. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ подтвердил ее отсутствие. Вместе с тем продолжала существовать неоднозначность понимания правовой обоснованности, возможности и целесообразности существования на субрегиональном уровне административно-территориальных единиц, возглавляемых представительными и исполнительными органами государственной власти (органами общей компетенции).

Официальную точку зрения высказал Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 24 января 1997 г. по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике". Конституционный Суд РФ признал, что до урегулирования данного вопроса федеральным законодателем Удмуртская Республика вправе сама осуществлять урегулирование по данному вопросу. Однако Суд не ограничился этим общим положением и определил ряд правовых позиций, имеющих самостоятельное нормативное значение. Он предусмотрел возможность создания в субъектах Российской Федерации "административно-территориальных единиц, непосредственно входящих" в состав субъекта Федерации, где могут быть образованы представительные и исполнительные органы государственной власти. Уровень, на котором создаются муниципальные образования, по мнению Суда, может быть различным и зависит от особенностей тех или иных субъектов Федерации.

Принятый в октябре 1999 г. Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" воспринял правовые позиции Суда. В соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации и указанным Федеральным законом в некоторых субъектах Федерации стали создавать представительные и исполнительные органы государственной власти в районах и городах, определяемых конституциями и уставами субъектов Федерации в качестве административно-территориальных единиц. При этом органы государственной власти, образуемые в районах и городах, не получали права решать вопросы местного значения, закрепленные Федеральным законом об общих принципах местного самоуправления, принятым в августе 1995 г., а других вопросов, оправдывавших существование в районах и городах представительных и исполнительных органов государственной власти, явно недоставало. Когда же эти органы пытались заниматься муниципальными делами, органы прокуратуры опротестовывали их решения.

Общая тенденция состояла в сокращении числа муниципальных образований. К концу 2000 г. количество муниципальных образований уменьшилось с 25 до 12 тыс. В частности, в 16 субъектах Федерации были упразднены районные муниципальные образования, в 49 - муниципальные образования сельских округов. В ряде субъектов перестали существовать не

только поселковые, но и городские муниципальные образования. Не было ни одного муниципального образования в Республике Алтай. Всего 2 муниципальных образования (поселки) существовали в Республике Саха (Якутия). Полностью отсутствовали эти образования в Республике Ингушетия.

К указанному времени типология муниципальных образований выглядела следующим образом:

образования на уровне административных районов - в 4 субъектах Федерации;

на уровне административных районов и городов - в 33 субъектах Федерации;

на уровне административных районов, городов и сельских округов - в 26 регионах;

на уровне сельских округов и поселков - в 4 регионах;

на уровне городских районов и сельских округов - в 2 регионах.

В пяти субъектах Федерации территории муниципальных образований не были определены, либо муниципальными образованиями являлись лишь отдельные территориальные единицы. Поскольку муниципальные образования во многих случаях создавались без учета целей эффективного исполнения функций местного самоуправления и максимального приближения муниципальной власти к населению, территориальная организация местного самоуправления в целом не отвечала своему назначению.

Принятие Федерального закона N 131-ФЗ стало большим шагом на пути определения параметров территориального устройства местного самоуправления. Согласно закону муниципальными образованиями являются: городские или сельские поселения, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения.

2. Местное самоуправление в сельской местности

В концепции Федерального закона N 131-ФЗ заложена идея двухуровневой системы сельского местного самоуправления, при максимальном сохранении действующих на момент принятия закона муниципальных образований. Если в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. была определена только возможность создания в границах районного муниципального образования других муниципальных образований, то теперь это обязательное правило. В связи с этим могут возникнуть проблемы правоприменения, поскольку указанное правило не согласуется с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации.

Как отмечалось выше, в постановлении по удмуртскому делу, Конституционный Суд РФ определил, что уровень, на котором создаются муниципальные образования, может быть различным в зависимости от особенностей тех или иных субъектов Федерации. Суд в то же время признал, что районы, непосредственно входящие в состав субъекта Федерации и содержащие муниципальные образования (сельские, городские), не могут наделяться правами муниципальных образований. Наделение района правами муниципального

образования означало бы, по мнению Суда, что сельские и городские поселения, входящие в состав районов, в этом случае утратят права муниципальных образований и станут подразделениями районного муниципального образования. Таким образом, Суд поставил под сомнение саму возможность двухуровневой организации местного самоуправления, исходя из необходимости соблюдения равенства конституционных прав муниципальных образований.

Однако в действительности возможности различных муниципальных территорий, о которых идет речь в ст. 131 Конституции, неодинаковы. К тому же нереально организовывать решение ряда вопросов местного значения на одном самоуправленческом уровне. Значит, нужно либо уточнять Конституцию, либо конкретизировать ее положения, определяя перечень вопросов местного значения для разных типов, уровней муниципальных образований. Вторую правовую возможность реализовал Федеральный закон N 131-ФЗ. Закон остался в конституционном поле, хотя и пошел вразрез с правовыми позициями Конституционного Суда.

Правда, в постановлении по делу о конституционности ряда статей Конституции Республики Коми от 15 января 1995 г. Конституционный Суд Российской Федерации признал возможность осуществления местного самоуправления как на уровне района, так и на подрайонном уровне, хотя и сопроводил этот вывод рядом оговорок. В постановлении от 11 ноября 2003 г. по делу о конституционности ряда положений законов Челябинской области Суд уже безоговорочно признал, что район, непосредственно входящий в состав субъекта Федерации, являясь муниципальным образованием, может включать городские и сельские поселения, каждое из которых, в свою очередь, вправе быть муниципальным образованием.

Таким образом, теперь Конституционный Суд исходит из того, что двухуровневое самоуправление в сельской местности может быть, но может и не быть. Поскольку такая альтернатива Федеральным законом N 131-ФЗ не признается, возникает противоречие между этим законом и правовой позицией Конституционного Суда. Очевидно, что в данной ситуации нужно либо корректировать закон, либо уточнить позицию Суда.

По замыслу законодателя муниципальный район является производным муниципальным образованием по отношению к сельским и городским поселениям - базовым территориальным единицам местного самоуправления. Он создается в целях обеспечения эффективного решения вопросов межпоселенческого характера. Теоретически решение этих вопросов возможно также путем объединения усилий поселений на договорной основе и создания, если это необходимо для выполнения конкретных договоров, временных единых управленческих органов. Однако в условиях современной России это пока неосуществимо. Основная инфраструктура на селе сосредоточена в районных административных центрах - так сложилось исторически. Рационально использовать ее для обслуживания сельского населения крайне затруднительно без участия постоянно действующих на всей территории района органов муниципальной власти. Возможно, в будущем, когда наладятся межпоселенческие отношения и обновится сельская инфраструктура, существование районных муниципальных органов местного самоуправления и

соответственно муниципальных районов потеряет смысл. Но сейчас на селе должны существовать межпоселенческие территориальные единицы, возглавляемые районными органами муниципальной власти.

Жесткость правила о повсеместном образовании двухуровневого местного самоуправления не может не смягчаться особыми условиями расселения граждан страны в разных ее регионах. К территориям с низкой плотностью сельского населения закон относит территории субъектов Федерации и отдельных районов в субъектах Федерации, плотность сельского населения в которых более чем в три раза ниже средней плотности сельского населения в Российской Федерации. К территориям с высокой плотностью сельского населения относятся территории субъектов Федерации и отдельных муниципальных районов в субъектах Федерации, плотность сельского населения в которых более чем в три раза выше средней плотности населения в Российской Федерации*(89).

Закон содержит правило, по которому территории с низкой плотностью сельского населения могут не включаться в состав территорий поселений. Кроме того, установлено, что сельские населенные пункты, расположенные на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях с численностью населения менее 100 человек, могут не наделяться статусом поселения и не входить в состав поселения, если такое решение принято на сходе граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте.

Таким образом, некоторое число сельских населенных пунктов может не иметь статуса поселения и входить в состав муниципальных районов непосредственно. Решение вопросов жизнедеятельности таких сел, деревень, хуторов должно осуществляться властями муниципальных районов. Самоуправленческие начала реализуются путем использования форм прямой демократии - общих собраний жителей населенных пунктов и др.

Уже первые месяцы применения ряда статей Федерального закона N 131-ФЗ показали, что он не мог предусмотреть все особые условия образования двухуровневой системы местного самоуправления, и в правила формирования муниципальных районов пришлось вносить изменения. На федеральном уровне невозможно предвидеть всю многоликость природных, экономических, исторических и прочих условий, влияющих не только на решение конкретных территориальных вопросов в соответствии с правилами, закрепляемыми на общегосударственном уровне, но и на содержание самих этих правил.

Поэтому не исключена возможность изменения подходов законодателя к участию субъектов Федерации в регулировании вопросов территориального устройства местного самоуправления путем предоставления им более широких правовых возможностей.

3. Состав территории муниципального образования

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ, по сути, отождествлял понятия "поселение" и "населенный пункт". Таким образом, население любой деревни, любого хутора, насчитывающего несколько жителей, вправе было настаивать на создании муниципального образования со своим бюджетом,

выборными органами и т.д. Неоднозначность этих положений приводила к протестам органов прокуратуры, к судебным разбирательствам по поводу некоторых решений властей субъектов Федерации, устанавливающих границы муниципальных образований.

Правовая ситуация осложнялась тем, что другие федеральные законы уравнивали содержание терминов "поселение" и "населенный пункт". Такой важный для решения территориальных вопросов документ, как действовавший тогда Градостроительный кодекс Российской Федерации, устанавливал, что городские поселения - это города и поселки, а сельские - села, станицы, деревни, хутора, кишлаки, аулы, стойбища, заимки и иные. Это усиливало неразбериху, которая отрицательно сказывалась на развитии демократического института публичной власти.

Федеральный закон N 131-ФЗ разграничивает понятия "поселение" и "населенный пункт". Сельское поселение изначально определялось как один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов). Не ограничиваясь этим определением, Закон установил подробные количественные параметры сельских поселений.

Однако практика применения Закона показала, что некоторые из этих положений оказались неоднозначными, дававшими возможность их различного, в том числе расширительного толкования, что приводило к решениям, противоречащим замыслу законодателя. К тому же выяснилось, что отдельные содержавшиеся в Законе требования не учитывают конкретные условия регионов и муниципальных образований.

Понятие сельского поселения в уточненном виде в Законе определяется как один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

В некоторых регионах норму Закона, допускающую возможность включения в состав территории городских поселений сельских населенных пунктов, использовали для включения в состав городского поселения территории в размерах административного района и придания такому району статуса городского округа. В Ивановской области, например, 15 районов из 21 оказались наделенными статусом городского округа. Чтобы не допускать такие аномалии из определения городского поселения, содержавшегося в абз. 3 ч. 1 ст. 2 Закона, исключено положение о том, что к городу или поселку, составляющему городское поселение, может прилегать территория с находящимися на ней сельскими населенными пунктами, не являющимися сельскими поселениями.

Упоминание о "прилегающей территории" исключено также из п. 5 ч. 1 ст. 11, который дополнен указанием на то, что в состав территории городского поселения могут входить территории, предназначенные в соответствии с генеральным планом городского поселения для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. В отличие от первоначальной,

новая редакция данного пункта допускает возможность существования на территории городского поселения не только сельских населенных пунктов, но и поселков. Таким образом, в данном случае поселки понимаются как места расселения городского типа.

Понятие городского поселения в уточненном виде выглядит следующим образом: городское поселение - это город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные органы местного самоуправления.

Еще одна поправка, внесенная в Федеральный закон N 131-ФЗ, связана с излишне строгим правилом, содержавшимся в первоначальном тексте Закона, о том, что в границах сельского поселения может находиться только один сельский населенный пункт с числом жителей более 1000 человек и (или) объединенные одной территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территорий с высокой плотностью населения - менее 3000 человек каждый). Между тем нередкими оказались ситуации, когда на компактно заселенной территории находились два или три села с населением в 1050, 1100 или 1150 человек и не было никакой управленческой и экономической целесообразности их разделения на самостоятельные муниципальные образования. Поэтому п. 6 ч. 1 ст. 11 был изменен, и теперь он устанавливает, что в состав территории сельского поселения может входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек.

Эти, как и некоторые другие, поправки лишний раз доказывают, что жесткие количественные параметры территориального устройства не оправданны и обычно поправляются практикой их применения. Хотя Федеральный закон N 131-ФЗ в целом достаточно гибок в численных характеристиках территорий муниципальных образований, он в некоторых вопросах изначально занял излишне твердые позиции. Именно в этих вопросах потребовались коррективы в сторону смягчения их нормативного регулирования, которое в принципе не исключено и впредь.

4. Критерии создания муниципальных образований

"Содержательная" сторона территориального устройства местного самоуправления связана с определением различных критериев создания территориальных единиц. Этот сложный вопрос до последних дней принятия Федерального закона N 131-ФЗ, да и после его принятия, вызывал и вызывает неодинаковые суждения.

Какие обстоятельства следует принимать в расчет при формировании муниципальных территориальных единиц? Конституция РФ указывает, что необходимо учитывать исторические и иные местные традиции. А какие нужны еще критерии? Важнейшими здесь должны являться, с одной стороны, доступность, приближенность муниципальной власти к населению, а с другой - эффективность решения вопросов местного значения.

Между этими условиями существует определенное противоречие.

Справедливо мнение некоторых экспертов о том, что приближение муниципальной власти к населению не должно и не может быть бесконечным, ибо это приведет к снижению эффективности и рациональности управления. В то же время чрезмерное укрупнение муниципальных образований, направленное на повышение экономической эффективности решения вопросов местного значения, рациональности администрирования, также вряд ли приемлемо, ибо при этом происходит "отрыв" местного самоуправления от населения, сведение к минимуму возможностей его участия в самоуправлении. Специалисты считают, что эффективность решения вопросов местного значения не следует связывать только с "экономией на масштабе территории". Чрезмерная централизация выполнения муниципальных функций усиливает бюрократизацию, что может "съесть" экономию на масштабе. Попытка организовать местное самоуправление на уровне самых мелких поселений, где для эффективного решения вопросов местного значения нет ни кадрового, ни финансового потенциала, приводит к бессилию органов местного самоуправления, их неспособности реагировать на нужды людей, что в конечном счете подрывает принцип демократичности.

Органы государственной власти субъектов Федерации при определении границ муниципальных образований и наделении муниципальных образований соответствующим статусом искали баланс, компромисс между указанными двумя условиями. В самом Федеральном законе N 131-ФЗ эти условия формализованы неодинаково применительно к муниципальным образованиям разных типов. По отношению к сельским поселениям Закон установил количественные требования численности их населения и протяженности территории; по отношению к муниципальным районам определил условия протяженности территории и в то же время в качестве предпосылки их образования назвал создание условий для решения вопросов межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района, а также для осуществления на территории района отдельных государственных полномочий.

По отношению к городским поселениям какие-либо количественные параметры, характеризующие их территорию и население, отсутствуют. Зато городские округа должны обладать сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктурой, находящейся в определенном соотношении с инфраструктурой прилегающего (прилегающих) муниципального района (муниципальных районов). Подробнее об этом речь пойдет ниже, здесь же следует заметить, что при наделении городского поселения статусом городского округа необходимо также учитывать перспективы развития городского поселения, подтвержденные генеральным планом данного городского поселения.

При определении параметров сельских поселений, кроме всего прочего, принимался во внимание еще досоветский российский опыт правового регулирования территорий волостей - самых малых сельских управляемых территорий, на которые делились уезды, - базовые административно-территориальные единицы государства.

Количественные параметры территории волости, разумеется, не идентичны полностью предложенным Федеральным законом N 131-ФЗ параметрам сельского муниципального образования. Волость - лишь прообраз нынешней первичной сельской территориальной единицы.

Крушение партийно-советской системы, колхозно-совхозного строя привело к разрушению субрайонной инфраструктуры. Попытка спасти колхозно-совхозное наследство путем его передачи маломощным органам нарождавшейся муниципальной сельской власти лишь на короткое время затормозила его развал.

При таких обстоятельствах требовать для создания сельских муниципальных образований обязательного наличия условий эффективного решения органами местного самоуправления сельских поселений установленного для них круга вопросов местного значения означало бы отступление от конституционных принципов территориального устройства местного самоуправления. Перед законодателем стояла дилемма - либо пойти по этому пути, соглашаясь со сложившейся практикой и ожидая появления нужных условий, либо, опираясь на Конституцию Российской Федерации, переломить практику и сформировать организационно-территориальный каркас местного самоуправления, с тем чтобы потом наращивать на него инфраструктуру. Причем не только восстанавливая разрушенную, а создавая новую, современную на основе использования самоуправленческого потенциала и рыночных механизмов.

Выбран второй путь.

При этом следует учитывать, что заранее рассчитать, какой из указанных путей наиболее эффективен и менее длителен по срокам утверждения реального местного самоуправления на селе, невозможно. Если в первом случае местное самоуправление до поры до времени не предусматривается ни фактически, ни формально, то во втором очевиден этап, на котором самоуправление, установленное номинально, фактически осуществляться пока не будет (во всяком случае в части поселений) в силу отсутствия материально-финансовых возможностей эффективно решать соответствующие вопросы местного значения.

В принципиальном плане вопрос ставится так: там, где у поселений есть материально-финансовая база, они будут полностью решать вопросы местного значения, опираясь на нее; там, где этой базы нет или она слаба, вопросы местного значения будут решаться органами местного самоуправления частично. При этом задачу создания необходимой материально-финансовой базы будут постепенно решать как сами органы местного самоуправления, так и региональные и федеральные власти.

Такой подход согласуется с позицией Конституционного Суда РФ, который в своих решениях также подчеркивал, что собственность и финансы не обязательно должны иметься в наличии на момент создания муниципального образования. Они должны быть обеспечены на соответствующей территории после того, как она стала муниципальным образованием. Население же, используя институты непосредственной демократии, может добиваться, чтобы определенное территориальное образование стало территорией, на которой осуществляется местное самоуправление, т.е. муниципальным образованием.

Впервые за десятилетия, прошедшие со времени октябрьского переворота 1917 г., Федеральный закон установил, как когда-то для волостей, пределы удаленности центра сельского поселения от окраинных населенных пунктов. Только теперь протяженность территории поселений исчисляется не верстами, а пешеходной доступностью до административного центра сельского поселения и обратно в течение рабочего дня, а исключения из общего правила (с учетом

местных особенностей) делаются не губернатором или начальником губернии, а представительным органом субъекта Федерации на основе закона.

В советский период при образовании сельских административно-территориальных единиц тоже принималось в расчет расстояние от центров сельсоветов до населенных пунктов. Но данное обстоятельство учитывалось вместе с другими. Теперь же это главный, наряду с численностью населения, критерий, который в соответствии с первоначальным замыслом законодателя мог не приниматься во внимание только на территориях с низкой плотностью населения, перечень которых устанавливается Правительством РФ, и в труднодоступных местностях. И снова жесткость формулы оказалась излишней. К тому же понятие трудной доступности, будучи недостаточно формализованным, стало по-разному трактоваться властями субъектов Федерации с целью обойти это требование*(90).

Независимо от размеров сельского поселения и его протяженности остается острым вопрос о "базе", на которой оно создается.

Полностью заменить отсутствующую экономическую базу, дающую возможность эффективно решать вопросы местного значения, дотациями из региональных фондов вряд ли возможно, поскольку большинство регионов испытывает нехватку бюджетных средств. Даже если удастся посадить все сельские поселения на дотационное обеспечение, это не сделает местное самоуправление таковым. Реальное самоуправление, по определению, не может быть целиком дотационным. По крайней мере, часть доходов самоуправленческих единиц должна складываться из собственных налоговых и неналоговых источников. К удачному решению приходят, принимая в расчет при создании сельских поселенческих муниципальных образований не только протяженность их территории и численность населения, но наличие инфраструктуры и налогооблагаемой базы. Конечно, эти факторы приходится учитывать "по возможности". Из содержания закона не следует, что они являются определяющими. Однако Закон не исключает целесообразности их использования при формировании территорий сельских поселений. При преобразовании муниципальных образований, утверждении их границ на основе Федерального закона N 131-ФЗ органы государственной власти субъектов Федерации стремились принимать их во внимание. Ставшие более гибкими формулировки Федерального закона дали возможность соединять разные подходы.

И все же многие сельские поселения не смогли обрести достаточной финансово-экономической основы для оптимального решения вопросов местного значения. Нетрудно было предвидеть, что при данных обстоятельствах реальное самоуправление в сельской местности может сосредоточиться на районном уровне - по крайней мере, на ближайшую перспективу. Так это и оказалось на практике.

Причем не обошлось без серьезных нарушений закрепленных Федеральным законом N 131-ФЗ принципов отношений между районными и поселенческими муниципальными органами. В ряде случаев (отнюдь не единичных) органы местного самоуправления поселений фактически оказались в прямом подчинении районных властей. Районные органы не стесняются

оказывать административный нажим на поселенческие власти, добиваясь от них выполнения нужных чиновникам поручений, которые нередко не совпадают с интересами жителей городов и сел. Все это возможно из-за отсутствия у большинства поселенческих муниципальных образований необходимой для самостоятельного решения вопросов местного значения материально-финансовой базы.

Правильная, построенная в соответствии с целями и задачами, определенными в Законе, деятельность районных муниципальных органов является организационной гарантией позитивного строительства местного самоуправления на разных, в том числе поселенческом, уровнях. Естественно, не все на практике получается, допускаются ошибки, искажения замысла законодателя. Но движение вперед налицо.

Наличие районной инфраструктуры позволило закрепить в Федеральном законе N 131-ФЗ необходимость учета (при установлении границ муниципального района) условий для решения вопросов межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района.

К сожалению, речь не идет о высоком уровне услуг, оказываемых населению. Условия для решения вопросов образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства у нас сейчас не такие, как, скажем, в развитых европейских странах, хотя приоритетные национальные программы работают. Если будет обеспечено их решение хотя бы на сравнимом с советским периодом уровне, это уже будет немалым достижением. Одним из важнейших обстоятельств, способствующих этому, является утверждение границ муниципальных районов в соответствии с границами существующих административных районов, что и сделано при реализации Федерального закона N 131-ФЗ.

Вопрос о выработке оптимальных размеров сельских районов давно обсуждается в научной литературе. Федеральный закон исходит из того, что другой инфраструктуры у муниципальных районов, кроме той, которая досталась им по наследству от административных районов, нет. И пока новая инфраструктура не будет создана (разумеется, с использованием имеющейся), границы муниципальных и административных районов будут, как правило, совпадать.

Вместе с тем Федеральный закон содержит правило, в соответствии с которым границы муниципального района должны устанавливаться с учетом транспортной доступности до административного центра этого района и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в состав муниципального района. Данное правило по закону может не соблюдаться на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях. Для местностей с "нормальной" плотностью населения оно обязательно. Не будучи в должной мере формализованным, как и для сельских поселений, это требование вызывало и продолжает вызывать много вопросов при формировании территорий районов. Суть их не только в определении количества километров до районного центра, но и в реальной возможности сравнительно легко их преодолеть в течение рабочего дня. Поэтому приведенная формула требует уточнений.

Очевидно, нужно вести речь о наличии дорожного сообщения внутри района. Вряд ли это может быть только железная дорога. По-видимому, прежде всего следует учитывать наличие обычных сельских дорог с твердым покрытием, по которым регулярно ходит автобус. При формировании условий транспортной доступности в расчет берется именно общественный транспорт, а не личные автомобили или мотоциклы, которых у сельчан может и не быть.

Далее. Необходимо прояснить значение транспортной доступности "для жителей всех поселений, входящих в состав района". Представляется, что ориентиром для транспортной доступности райцентра должны быть не все населенные пункты района, а центры сельских поселений. Это больше соответствует нынешним реальным территориальным параметрам административных районов, в границах которых создавались муниципальные районы.

Как показал опыт выполнения Переходных положений Федерального закона N 131-ФЗ, возможна ситуация, когда не обеспечивается транспортная доступность райцентров и для центров сельских поселений. Тогда органы государственной власти субъектов Федерации должны ставить на повестку дня налаживание внутрирайонного транспортного сообщения. Это более разумный и прогрессивный подход, чем уменьшение или разделение территории административного района.

Вообще, учитывая практику применения Федерального закона N 131-ФЗ, стоит обсудить возможность исключения из указанного Закона норм, устанавливающих параметры пешеходной или транспортной доступности до центров соответственно сельских поселений или муниципальных районов. Существующим реалиям, многообразию условий территориального устройства местного самоуправления больше подошла бы общая законодательная установка на то, что при образовании, преобразовании, а также при изменении границ муниципальных образований необходимо обязательно обеспечивать пространственную доступность для населения центров муниципальных образований.

До издания Федерального закона N 131-ФЗ многие малые города не были, вопреки требованию Конституции, наделены статусом муниципальных образований. Они являлись населенными пунктами, входящими в состав районных муниципальных образований наряду с селами и поселками. Кое-где они объединялись с несколькими сельсоветами во внутрирайонные муниципальные округа (в Ярославской области, например), во многих случаях служащими центрами муниципальных районов, не будучи выделенными в самостоятельные муниципальные образования. Многие города, включая малые, а также поселки в соответствии с требованиями Федерального закона N 131-ФЗ теперь наделены статусом муниципальных образований. Естественно, как и в маломощных сельских поселениях, реального местного самоуправления во многих городских поселениях, сформированных на территории малых городов и поселков со слабой инфраструктурой и незначительной налогооблагаемой базой, придется ждать еще долго, надежды на вливание достаточных государственных бюджетных средств в бюджеты этих поселений слабы. Поэтому очевидно, что предоставленные им правовые возможности будут осваиваться постепенно.

Самыми благополучными с точки зрения возможности решения вопросов местного значения являются города, непосредственно входящие в состав субъектов Федерации. Они были до издания нового Федерального закона самостоятельными муниципальными образованиями и остались ими после издания данного Закона. Эти города автоматически получили статус городских округов, органы местного самоуправления которых призваны решать более значительное число вопросов местного значения по сравнению с "обычными" городскими поселениями. Но таких крупных городов, бесспорно получивших статус городских округов, гораздо меньше, чем средних городов, входивших накануне издания Федерального закона N 131-ФЗ в состав районов. Наделять или не наделять их статусом городских округов и, если наделять, то по каким основаниям, - вот в чем была одна из проблем, связанная с установленной данным Законом моделью территориального устройства местного самоуправления применительно к городам и поселкам. Причем наделение городских поселений статусом городского округа должно по закону быть предварено предоставлением статуса городских поселений городам и поселкам городского типа и сопровождаться выделением городского округа из состава муниципального района.

В Федеральном законе заложен критерий, связанный с необходимостью оказания сельскому населению ряда важных социальных услуг. В районных центрах расположены районные больница, поликлиника, автопарк, обеспечивающий транспортную связь между населенными пунктами. Если в городе находится вся инфраструктура, традиционно предназначенная для удовлетворения потребностей окружающих их сельских населенных пунктов, он является районным центром. Если город никогда не был районным центром и там нет таких учреждений, он должен быть округом. И это не зависит от численности городского населения. Именно так называемые пограничные и особые ситуации согласно Федеральному закону N 131-ФЗ легли в основу решения вопросов о наделении городских поселений статусом городского округа, а количество населения городов явилось фактором хотя и важным, но не определяющим. Все дело в инфраструктуре, способной обеспечить сельское население, которое остается в муниципальном районе после выделения из него города, получающего статус городского поселения с собственной инфраструктурой.

Нельзя бросать сельчан на произвол судьбы - это противоречит основополагающим принципам демократического социального государства, принципу равноправия граждан, их одинаковых возможностей, независимо от того, в какой местности они проживают - сельской или городской. Эти принципы могут быть нарушены, если наделять город статусом городского округа в зависимости, главным образом, от того, сколько в нем жителей. Тем более формальным является условие о том, чтобы численность населения города, наделяемого статусом городского округа, была больше численности населения района. Идея, заложенная в новом Федеральном законе, заключается в том, что, если у городского поселения отсутствует сложившаяся социальная, транспортная и иная инфраструктура, необходимая для самостоятельного решения органами местного самоуправления города вопросов местного значения городского округа и осуществления переданных государственных полномочий, либо такая

инфраструктура отсутствует у прилегающего муниципального района, город не может быть наделен статусом городского округа.

Хотя большая часть городов, не входивших на момент принятия Закона в состав районов, обладала инфраструктурой, необходимой для самостоятельного решения вопросов местного значения городского округа и осуществления переданных полномочий, эти же объекты инфраструктуры (в первую очередь, социальной - медицинские учреждения, учебные заведения, учреждения культуры) обслуживали население прилегающих районов. Если органы местного самоуправления прилегающего муниципального района не обладают правом самостоятельно принимать решения по использованию таких объектов, органы государственной власти субъекта Федерации либо инициируют процедуру лишения таких городских поселений статуса самостоятельных муниципальных образований, либо решают вопрос о разграничении объектов собственности, необходимых для решения вопросов местного значения.

5. Изменение границ, преобразование муниципальных образований и учет мнения населения

В Определении Конституционного Суда РФ по вопросу о территориальных преобразованиях в Калининградской области от 1 апреля 2008 г. указывается, что наличие установленного законодателем порядка образования, преобразования или упразднения муниципальных образований - существенный элемент их правового статуса и статуса их органов, имеющий также принципиальное значение для реализации конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления.

Конституционное предписание об учете мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, относится к самому существу конституционно-правового статуса местного самоуправления и является одной из необходимых гарантий права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения. Данный императив ограничивает свободу усмотрения законодателя и правоприменителя при принятии ими решений, касающихся территориальной организации местного самоуправления; при этом в любом случае изменение территориальной организации местного самоуправления не может приводить к отказу от него.

Из этого следует, что конституционное регулирование, в том числе в его нормативно-доктринальной интерпретации, предусматривает учет мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, в качестве универсального требования и необходимого условия осуществления муниципально-территориальных преобразований, независимо от их характера - сужения либо, напротив, расширения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, а также изменения конкретного состава территорий, выступающих объектом преобразований.

Учет мнения населения в определенных конституционно-правовых ситуациях может осуществляться путем принятия населением решения на местном референдуме, итоги которого носят обязательный характер. В иных

случаях мнение населения может выявляться с помощью различных форм как непосредственного, так и опосредованного (через представительные органы власти) волеизъявления граждан; к ним могут относиться решения представительных органов по принятию и изменению своих уставов, которыми, в частности, устанавливается территориальная основа местного самоуправления и, соответственно, определяется состав территорий муниципальных образований. Во всяком случае, региональный законодатель должен исходить из того, что территориальные изменения, напрямую затрагивающие интересы большинства населения территории, на которой осуществляется местное самоуправление, предполагают непосредственное волеизъявление населения соответствующей территории*(91).

Прежний Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ, закрепляя за органами государственной власти субъектов Федерации определение порядка территориального устройства местного самоуправления, устанавливал обязанность законодательных (представительных) органов субъектов Федерации устанавливать законом гарантии учета мнения населения при решении вопросов изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. В законах субъектов Федерации по вопросам территориального устройства местного самоуправления эти гарантии определялись по-разному и далеко не всегда в достаточной мере.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ переносит на федеральный уровень правовые гарантии принятия во внимание мнения населения при решении вопросов территориального устройства, детализирует и модернизирует их. Он устанавливает порядок, при котором изменение границ и преобразование муниципальных образований возможны в ряде случаев при согласии на это населения соответствующих муниципальных единиц. Таким образом, он защищает жителей городов и сел от необоснованных, с их точки зрения, и затрагивающих их интересы решений территориальных дел. Вместе с тем эта защита не имеет "абсолютного" значения во всех случаях.

Согласно Закону изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Федерации, федеральных органов государственной власти. Инициатива населения об изменении границ муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Федерации для инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об изменении границ муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. Закон субъекта Федерации об изменении границ муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования и в период кампании местного референдума.

Имеются особенности в порядке изменения границ муниципальных образований разных типов.

Так, изменение границ муниципальных районов, влекущее отнесение

территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов, осуществляется с согласия населения данных поселений и (или) населенных пунктов, выраженного путем голосования либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов.

Изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, осуществляется с согласия населения данных населенных пунктов, выраженного путем голосования либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих поселений.

Изменение границ муниципальных районов и поселений, не влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территории других муниципальных районов или поселений, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов и поселений.

Таким образом, учет мнения населения при изменении границ, связанных с переходом территорий поселений или населенных пунктов от одного муниципального района к другому или населенных пунктов от одного поселения к другому поселению, гарантирован в большей степени, чем в случаях, когда такой переход не предусмотрен.

Так было в первоначальной редакции Федерального закона N 131-ФЗ. При этом он не предусматривал ситуации, когда изменялись бы границы соседних муниципальных районов и поселений, с одной стороны, и городских округов - с другой. Внесенными дополнениями в Закон установлено, что изменение границ муниципальных районов и входящих в их состав поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в состав указанных поселений поселков и сельских населенных пунктов к территориям городских округов, осуществляется с согласия населения поселений и городских округов, выраженного представительными органами соответствующих поселений и городских округов, а также с учетом мнения населения муниципальных районов, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов.

Следовательно, если при изменении границ территории населенных пунктов входят в состав городских округов, согласия населения, выраженного путем голосования, уже не нужно.

По-разному гарантируется Федеральным законом от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ учет мнения населения и при преобразовании муниципальных образований. При этом закон различает понятия "изменение границ" и "преобразование муниципальных образований". Согласно Закону преобразованием муниципальных образований является объединение и разделение муниципальных образований, а также изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его этого статуса.

Разумеется, при преобразованиях муниципальных образований изменяются их границы. Но при этом изменении возникают или упраздняются муниципальные образования.

Согласно Федеральному закону N 131-ФЗ объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений. В первоначальной редакции Закона необходимо было согласие населения каждого поселения, выраженного путем голосования населения либо на сходах граждан.

Объединение поселения с городским округом осуществляется с согласия населения поселения и городского округа, выраженного представительным органом соответствующих поселения и городского округа, а также с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района. Поселение, объединенное с городским округом, утрачивает статус муниципального образования.

Объединение городского поселения с городским округом осуществляется одновременно с изменением административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, в результате которого происходит объединение города, находящегося на территории городского округа, и города (поселка), находящегося на территории городского поселения и являющегося его административным центром.

Объединение двух и более муниципальных районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из муниципальных районов. Разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования или на сходах граждан.

Разделение муниципального района осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района.

Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. Мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района выявляются путем голосования, проводимого раздельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) городское поселение. Изменение статуса городского поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района.

Таким образом, при преобразовании муниципальных образований, как и в случае с изменением их границ, учет мнения населения может быть как непосредственным, так и через представительные органы местного самоуправления. Однако если речь идет об учете мнения населения, выраженного представительным органом, решение этого органа не должно быть как в случае преобразования муниципального образования, так и при изменении его границ "камерным", жестко ограниченным тем, что думают по поводу территориальных трансформаций только сами депутаты.

Конституционный Суд РФ в своем Определении от 6 марта 2008 г. указал, что нормы Федерального закона N 131-ФЗ, предусматривающие косвенный учет мнения населения, т.е. через представительный орган муниципального образования, не исключают необходимость правового гарантирования населению как первичному субъекту местного самоуправления возможности выразить свою позицию в отношении предполагаемых территориальных изменений. Должны быть обеспечены гласность при подготовке и принятии решения о муниципально-территориальных изменениях и эффективный контроль местного сообщества за их осуществлением, а следовательно, в частности, заблаговременное информирование населения о рассмотрении представительным органом муниципального образования вопроса об изменении его границ и предоставление гражданам реальной возможности довести до сведения депутатов свое мнение по соответствующему вопросу. При этом не исключается и обращение к формам прямого участия граждан в осуществлении местного самоуправления, предусмотренных Федеральным законом N 131-ФЗ, включая публичные слушания или опрос граждан*(92).Таким образом, федеральным законодательством, решениями Конституционного Суда РФ разработаны достаточно четкие правовые механизмы реализации конституционного установления об учете мнения населения при изменении границ муниципальных образований. К сожалению, детальной проработки на уровне субъектов Федерации и муниципальном уровне они не получили. Приходится признать, что далеко не во всех случаях конституционное положение соблюдается. Более того, иногда, как показывает практика, действия местных чиновников, в том числе районных, вынуждают граждан обращаться в судебные инстанции, вплоть до Конституционного Суда РФ, и даже выходить с протестами на улицу*(93). Такая практика, разумеется, не может быть одобрена и требует искоренения.

В первоначальной редакции Федерального закона N 131-ФЗ были явные пробелы - в них ничего не было сказано о порядке упразднения и создания новых поселений. Позднее в Закон были введены дополнения, ликвидировавшие эти пробелы. Так, упразднение поселений допускается на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях, если численность населения сельского поселения составляет менее 100 человек и решение об упразднении поселения будет принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении. При этом территория упраздняемого поселения входит в состав муниципального района в качестве межселенной территории. В этом случае обслуживание граждан упраздненного поселения будет осуществляться непосредственно районными муниципальными властями.

6. Некоторые тенденции дальнейшего совершенствования территориального устройства местного самоуправления

Завершившийся этап территориального переустройства местного самоуправления вовсе не закрывает путь к его дальнейшему совершенствованию. Тому есть объективные и субъективные причины. К субъективным следует

отнести ошибки органов тех субъектов Федерации, которые в период установления границ муниципальных образований принимали слишком поверхностные решения и пошли по самому легкому пути, используя старые границы 30-50-летней давности*(94).

К объективным причинам следует отнести переток жителей средних и малых городов в крупные региональные и межрегиональные городские центры, процесс разрушения малых городов и поселков городского типа, естественное уменьшение населения многих небольших сельских поселений, где преимущественно проживают люди пенсионного и предпенсионного возраста, миграция из этих поселений трудоспособного населения в города.

В этих условиях наметилось несколько тенденций.

Выше говорилось о тенденции включения в состав городского поселения территории в размерах административного района и придания такому району статуса городского округа.

Наблюдается и тенденция к укрупнению сельских поселений. Используя внесенные в Закон гибкие формулы, смягчающие условия образования сельских поселений, в некоторых регионах начали объединять первоначально созданные сельские муниципальные образования (Кировская, Челябинская области, Республика Мордовия). Кое-где это приобрело характер кампании. Достаточно упомянуть о принятых в некоторых регионах решениях, выделяющих органам муниципальных районов специальные средства, затрачиваемые при укрупнении сельских поселений. В результате за последние пять-шесть лет число сельских поселений уменьшилось более чем на тысячу единиц. Причиной объединения объявляют необходимость сочетания сил маломощных поселений для более эффективного решения вопросов местного значения. Так ли это, или районные власти укрупняют поселение, чтобы легче было с ними управляться, - об этом можно судить, только знакомясь с каждым конкретным случаем. Ясно одно: укрупнение сельских поселений отнюдь не приближает муниципальную власть к населению. Наоборот, оно отдаляет ее от жителей сел и деревень, что прямо противоречит замыслу реформы. И его ни в коем случае нельзя превращать в очередную кампанию.

Конечно, многим сельским поселениям действительно трудно освоить свою довольно обширную компетенцию. Поэтому не лишено смысла предложение с учетом особенностей этих сельских поселений законодательно выделить их в особый тип муниципальных образований, уменьшив объем вопросов местного значения, которые они призваны решать.

Вряд ли оправданы предлагаемые некоторыми экспертами отказ от двухуровневой системы местного самоуправления; учреждение районного уровня публичной власти как власти государственной; переход к самоуправлению только на поселенческом уровне. При этом формирование органов местного самоуправления исключительно по поселенческому принципу должно быть правом, а не обязанностью граждан, проживающих на их территории, тогда как задачей государственной власти должно остаться оказание максимальной поддержки муниципальным образованиям, сложившимся и доказавшим свою эффективность, равно как и новообразуемым*(95).

Возможно, в перспективе районное звено, причем и самоуправленческое, и

государственное, действительно будет упразднено. Сейчас это нереально, поскольку вся социальная инфраструктура на селе построена на базе районных центров. Как отмечалось выше, пока не будет создана новая поселенческая инфраструктура, не связанная так тесно, как сейчас, с "районом", рушить районный уровень самоуправления - значит ухудшать систему публичных услуг населению. Если же решение на районном уровне инфраструктурных вопросов, т.е. вопросов жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, образования, социальной защиты и других, присущих местному самоуправлению, целиком перевести на государственную основу, местное самоуправление в сельской местности фактически будет ликвидировано, что явно противоречит тенденции демократического развития.

Что касается права граждан на формирование органов местного самоуправления поселений и государственной поддержки только самодостаточных образований, здесь надо учитывать, во-первых, что местное самоуправление на территории России повсеместно создается на основании не волеизъявления населения муниципального образования, а Конституции РФ и закона; во-вторых, признание оправданным существования только "эффективных" поселений лишает права на осуществление местного самоуправления значительной части сельского населения, которая, хотя и не в состоянии пока выполнить весь норматив муниципальной власти, имеет право на поддержку со стороны государства в строительстве этой власти. Поддержка только успешных поселений может привести к закреплению ситуационного социального неравенства территорий и к опустению части этих территорий из-за переселения людей в относительно благополучные местности.

Следующая тенденция состоит в расширении территорий крупных городов-мегаполисов, "расползании" их за границы соответствующих муниципальных образований, возникновении городских агломераций. Будучи центрами экономического роста, агломерации решают задачу перехода к инновационному, социально ориентированному развитию страны, им принадлежит веское слово в создании прогрессивных производственных технологий. Поэтому логично было бы выделение их еще в один тип муниципальных образований - городских агломераций, мегаполисов с более широкой, чем сейчас, компетенцией.

Агломерация, по сути, представляет собой договор нескольких муниципальных образований и общий план развития, в том числе промышленности, транспорта, жилищного строительства. Это общий рынок труда и рынок потребления. Некоторые эксперты считают, что сегодня ничего не мешает регионам, муниципалитетам договариваться и строить общие комплексные инвестиционные планы. Другие уверены, что законодательная база для такого сотрудничества у нас отсутствует, и при первых попытках создать агломерацию сразу же возникнут серьезные проблемы, например налоговая проблема.

Возьмем простой пример - Москва и Московская область. Огромное количество подмосковных жителей ездят на работу в столицу. Соответственно, именно там они оставляют свои налоги. Области от такой маятниковой миграции ничего не перепадает. Значит, если формировать Московскую агломерацию или любую другую, этот вопрос нужно будет как-то решать.

Во всех муниципальных образованиях, входящих в агломерацию, должны быть единые экономические и социальные стандарты. Условно говоря, прожиточный минимум, например, в Кемерово, Новокузнецке и Киселевске, которые войдут в единую агломерацию, должен быть одинаковым. У них примерно равной должна быть стоимость жилья и т.д.

Видимо, проще будет там, где агломерация будет располагаться исключительно в границах одного региона. Собственно, те пилотные проекты, которые сейчас предлагаются, именно такие. На них будет проще отработать систему. Однако представители пилотных регионов говорят о том, что для запуска проектов как минимум необходимо узаконить понятие агломерации, сформулировать ее правовой статус*(96).

Рост населения в городах - центрах агломераций, расширение их территорий актуализирует вопрос о создании местного самоуправления на приближенном к населению субгородском уровне, взамен районных административных органов.

Это спорный вопрос. Город - единый организм. Разорвать функции управления им на самостоятельные части - значит разрушить это управление. В настоящее время субгородские муниципальные образования Законом предусмотрены только для городов федерального значения - Москвы и Санкт-Петербурга.

Однако практика снова и снова поднимает вопрос о необходимости создания внутригородских муниципалитетов. Развитие агломераций, расширение территорий крупных городов отдаляет население от общегородских органов местной власти. Жителям этих городов подчас трудно установить контакты с общегородскими органами местного самоуправления. Не спасает создание субгородских муниципальных администраций: не будучи прочно связанными с населением, они далеко не всегда оптимальным образом реагируют на его нужды.

По-видимому, решение о создании субгородских муниципалитетов в крупных городах назрело. Причем, учитывая негативный опыт субгородского местного самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга, неоправданно усеченного в своих правах, логично было бы усилить федеральные гарантии данного уровня муниципальной власти, не ограничиваясь, как это сделано в Федеральном законе N 131-ФЗ, слишком общими нормативными установлениями об ее организации и полномочиях.

Заметная тенденция в административном устройстве местного самоуправления - перманентное преобразование органами государственной власти субъектов Федерации сельских населенных пунктов в городские, а городских - в сельские. Эта тенденция не приобрела широких масштабов, тем более что решения, принимаемые в этой связи органами государственной власти субъекта Федерации, далеко не всегда оправданны.

В Государственной Думе сейчас находится законопроект, в соответствии с которым изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения либо изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения осуществляется законом субъекта Российской Федерации с согласия населения городского поселения либо сельского поселения, выраженного представительным органом

соответствующего городского поселения либо сельского поселения. Однако принятие его не решит давно назревшую правовую проблему соотношения территориальной организации местного самоуправления с административно-территориальным устройством субъектов Российской Федерации.

7. Территориальные основы местного самоуправления и административно-территориальное устройство

Определив общий для всех субъектов Федерации порядок территориальной организации местного самоуправления, Федеральный закон N 131-ФЗ ощутимо затронул административно-территориальное устройство субъектов Федерации. Сеть муниципальных образований почти идеально вписалась в сложившуюся структуру административно-территориального деления субъектов Федерации с восстановлением ранее существовавших сельсоветских административно-территориальных единиц. Это не оправдывает вывод о ненужности государственно-правового института административно-территориального устройства субъекта Федерации. Он сохраняется и функционально, и институционально. Свидетельство тому - продолжающие действовать законы субъектов Федерации об их административно-территориальном делении. Созданные в муниципальных образованиях - районах и городских округах, - органы местного самоуправления выполняют отдельные государственные полномочия, на территории этих муниципальных образований самостоятельно действуют органы государственной власти, реализуя правоохранительные, налоговые и другие государственные функции.

Вне границ муниципальных образований существуют административно-территориальные единицы. Например, в Свердловской области созданы административные округа, включающие несколько муниципальных (административных) районов. Вполне возможно, что некоторые полномочия федеральные и региональные органы государственной власти могут не передавать муниципальным органам, а создавать для этого специализированные административные структуры, территориальные пределы деятельности которых не обязательно будут совпадать с границами действующих муниципальных, как и административно-территориальных, образований, например образовательные округа.

Таким образом, организационно-правовые институты "административно-территориальное деление" и "территориальное устройство местного самоуправления", хотя и тесно связаны, не являются идентичными. В этой связи необходимо уяснить, как соотносятся между собой термины "район" и "муниципальный район", "город" и "городской округ", "сельский населенный пункт" и "сельское поселение", "поселок городского типа" и "городское поселение".

В Федеральном законе N 131-ФЗ нет определения этого соотношения. Предполагалось, что решение данной задачи должно содержаться в законодательстве об административно-территориальном делении субъектов

Федерации, благо такой закон есть почти в каждом регионе.

Однако законы субъектов Федерации фактически эту задачу не решают, ограничиваясь "косметическими" изменениями ряда своих нормативных установлений. В некоторых регионах попытались соотнести обе системы территориального устройства, но сделали это непоследовательно. При этом система территориального устройства местного самоуправления находится теперь под нормативным воздействием Федерального закона N 131-ФЗ, а система административного устройства субъекта Федерации регулируется его законодательством.

В некоторых законах субъектов Федерации об административно-территориальном делении понятие административно-территориальной единицы в той или иной степени включает "муниципальное содержание". В Законе Саратовской области "Об административно-территориальном устройстве и территориях муниципальных образований в Саратовской области" (в ред. от 6 февраля 2004 г.) прямо записано, что административно-территориальная единица - часть территории области в фиксированных границах, включающая определенное географическое пространство с соответствующими населенными пунктами, где действуют органы государственной власти, органы местного самоуправления. В Законе Новосибирской области "Об административно-территориальном устройстве Новосибирской области" (в ред. от 15 июня 2004 г.) определено, что административно-территориальная единица - часть территории области в фиксированных границах с одним или несколькими населенными поселениями, имеющая установленный законом статус, название, находящаяся в юрисдикции органов государственной власти и местного самоуправления. В упомянутом Законе Саратовской области установлено, что административно-территориальное устройство основывается на принципе общности административно-территориальных единиц и территорий муниципальных образований.

Но такие формулы в законах - редкость. Да и провозглашаемые ими принципы обычно не развиваются, оставаясь декларациями наряду с подробнейшим изложением административно-территориального устройства как такового, его давно установившихся основных понятий, полномочий различных органов государственной власти субъектов Федерации в этой сфере, порядка решения вопросов административно-территориального деления, упразднения, объединения, преобразования административно-территориальных единиц и т.д. Причем понятийный аппарат Федерального закона N 131-ФЗ используется в очень небольшом числе законов субъектов Федерации, да и то весьма ограниченно. Создается впечатление, что законы субъектов Федерации об административно-территориальном делении и Федеральный закон N 131-ФЗ, регулирующий территориальное устройство местного самоуправления, действуют в разных, хотя и близких плоскостях.

Главное - они не похожи друг на друга при определении видов населенных пунктов. По сути, Федеральный закон описанию населенных пунктов уделил очень мало внимания. Содержание понятия "населенный пункт" отсутствует в перечне основных терминов и понятий, используемых для целей данного Закона (ст. 2). В

нем упоминаются термины "населенные пункты", "поселки", "города", "территории поселков и сельских населенных пунктов", но что такое сельский, городской населенный пункт, что такое поселок - сельский или городской - из Закона понять нельзя, хотя это исходные территориальные единицы, на базе которых и возникают муниципальные образования. Законодатель, надо полагать, понадеялся на то, что все "и так известно". Главное - определить, сколько населенных пунктов должно быть в сельском поселении и какова должна быть пешеходная доступность до центра этого поселения или транспортная доступность до центра муниципального района.

Однако что такое населенный пункт, городской он или сельский, как различаются между собой городские и сельские населенные пункты, в законах разных регионов говорится по-разному. С одной стороны, усмотрение в этом отношении регионов имеет позитивный смысл, поскольку позволяет муниципальным и региональным властям переводить населенные пункты из одной категории в другую, учитывая местные условия. С другой стороны, не гарантирует достаточного внимания к объективной специфике сельских и городских населенных пунктов, которое во всех случаях должно присутствовать при решении вопросов о формировании сельских и городских муниципальных образований, обеспечивая право граждан на осуществление местного самоуправления.

Единое содержательное представление о городских поселениях, в том числе городах и поселках, и их отличиях от сельских поселений содержится в Указе Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. "О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР". В нем есть определение городов республиканского, краевого и областного подчинения и, что особенно важно, небольших городов, а также поселков.

Существенный смысл Указа состоит в том, что одним из определяющих показателей, позволяющих относить населенные пункты к разным их категориям, является род занятий жителей этих мест. К сожалению, правовая ситуация с Указом проблемна, во-первых, из-за отсутствия ясности, действует ли этот акт в принципе в нынешних условиях, и, во-вторых, если действует, то в какой части.

Формально Указ не отменен, но отношение к этому факту двойственное как у федеральных, так и у региональных властей. В одном из разъяснений норм Федерального закона N 131-ФЗ Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления занял позицию, в соответствии с которой при определении статуса поселка (сельский - городской) следует руководствоваться нормативными актами, по которым он был создан. "Если статус поселка не был установлен при его создании, то определить его можно, - говорится в разъяснении, - на основании Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. В соответствии с положениями этого Указа к городским поселкам (городским населенным пунктам) относятся рабочие, курортные и дачные поселки, а все остальные населенные пункты, в том числе поселки, - к сельским"*(97).

Таким образом, Указ признается действующим актом, но условно. Комитет полагает допустимым определение статуса поселка другими актами, федеральными или региональными, и трактует Указ в том смысле, что он

предполагает возможность образования сельских поселков, хотя на самом деле этот документ не предусматривает категории таких поселков. Согласно точному смыслу Указа поселок является разновидностью только городских населенных пунктов.

Ситуация еще более осложнилась, когда, внося исправления в текст Федерального закона N 131-ФЗ, законодатель установил, что в состав сельского поселения могут входить не только сельские населенные пункты, как было изначально, но и поселки (п. 6 ч. 1 ст. 11). Что это за поселки, каковы их признаки, чем отличается сельский поселок от городского - Законом не установлено.

Отношение субъектов Федерации к Указу Президиума Верховного Совета РСФСР еще сложнее. Они приняли свои законы об административно-территориальном устройстве, о которых говорилось выше, не подвергая "официальному сомнению" действие этого акта, но фактически заменяя его своими нормативными актами. При этом некоторые, оправданные практикой, нормы федерального документа текстуально воспроизводятся в актах субъектов Федерации. В разных регионах - в неодинаковых объемах. Многие вопросы субъекты Федерации регулируют по-своему. К этим вопросам относится и понятие города или поселка. В ряде законов субъектов Федерации содержатся нормы о том, что население небольшого города обязательно должно состоять преимущественно из рабочих, служащих и членов их семей. В законах других регионов эта норма отсутствует. Кое-где она распространена на рабочие поселки. В одних регионах к категории городов районного значения отнесены города с населением не менее 15 тыс. человек, в других - не более 12 тыс. или 10 тыс. В одних субъектах Федерации поселки подразделяются на рабочие, курортные и дачные, в других - нет. К сельским населенным пунктам отнесены те, которые не названы городскими населенными пунктами, - села, деревни, хутора, редко - поселки. При этом отличие сельского от городского поселка опять-таки не определяется.

Эти особенности характерны, прежде всего, для законов субъектов Федерации, принятых до появления Федерального закона N 131-ФЗ, но и в тех законах, которые изменены после издания данного Федерального закона (по крайней мере, в ряде регионов), нормы, характеризующие города и поселки (рабочие, курортные и дачные), остались, как правило, прежними. Не внесена ясность и в различия между городскими и сельскими поселками. Об условиях преобразования городов и городских поселков в городские поселения или в городские округа здесь нет ни слова.

Такая разноголосица ослабляет правовые гарантии нормативного решения вопросов территориального устройства местного самоуправления. Властям субъектов Федерации, в принципе, ничего не стоит пересмотреть свой закон, изменив категориальные параметры населенных пунктов. Тогда, скажем, рабочий поселок беспрепятственно можно преобразовать в село, малый город превратить в сельский поселок или сделать из сельской местности городскую и наделить ее статусом городского округа.

В Свердловской области сначала в областной закон внесли изменения, в соответствии с которыми формулу "городской населенный пункт - населенный пункт с преобладанием жителей, занятых в промышленности, торговле, науке,

управлении в сфере финансов и услуг" заменили на "городской населенный пункт - населенный пункт, имеющий сложившуюся производственную и социальную инфраструктуру". Понятие "пригородный поселок" как "городской населенный пункт с численностью населения не менее 3 тыс. человек" вообще исключили. Вместо него появился "рабочий поселок - городской населенный пункт с численностью населения менее 3 тыс. человек". Кроме того, дополнили перечень населенных пунктов понятием "сельский населенный пункт" в качестве населенного пункта, "не относящегося к категории городских населенных пунктов". После этого 67 рабочих поселков и 1 дачный поселок (кстати, такой тип поселка в законе вообще отсутствует) были преобразованы в сельские населенные пункты и отнесены "к виду "поселок" (маленькие, но, по сути, городские, населенные пункты были с легкостью преобразованы в сельские), главным образом, для того, чтобы не наделять их статусом городского муниципального образования, как того требует Федеральный закон.

В большинстве случаев такая законодательная "двухходовка" прошла спокойно, не вызвав возражения (по крайней мере, резкого) у населения, хотя стремление превратить Урал в сельский край, где поселки издавна были при заводах, шахтах, горных выработках, приисках, не прошло незамеченным и было отражено в прессе. Кроме того, жители нескольких поселков выступили против преобразований. Такое же вольное обращение со статусом населенных пунктов позволило в Краснодарском крае уже завершить процесс возвращения к районной системе - городские округа стали поселениями и вошли в состав муниципальных районов на равных с селами. Аналогично поступают в Калининградской области. В Подмосковье, наоборот, вместо сельских районов появились городские округа Химки, Балашиха и Домодедово. Здесь городские населенные пункты, включая семь городов, превратились в села.

Изменение территориальной организации местного самоуправления, вопреки Федеральному закону от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ, в этих случаях было осуществлено через изменение административно-территориального устройства*(98). Одна из правовых причин такого положения заключается в том, что, приблизившись к разграничению института административно-территориального устройства как института организации государственной власти и института территориального устройства местного самоуправления как института организации муниципальной власти, Федеральный закон N 131-ФЗ не конкретизировал, на каком уровне должны быть определены базовые территориальные категории обоих институтов. В частности, какие органы государственной власти - федеральные или региональные - должны разграничить понятия сельского, городского и других населенных пунктов и какие признаки следует положить в основу такого разграничения. В результате складывается ситуация, когда рядом субъектов Федерации понятие "преобразование муниципальных образований" подменяется на понятие "исполнение полномочий по административно-территориальному устройству субъектов Федерации".

Причем субъекты Федерации не всегда можно обвинить в нарушении федерального законодательства. Федеральный закон N 131-ФЗ ограничился установлением общего порядка преобразования и изменения границ самих муниципальных образований. Изменение границ населенных пунктов,

расположенных внутри муниципальных образований, не являющихся муниципальными единицами, Закон не определяет. Этот вопрос оказался в юрисдикции регионов. Они вправе изменить границы сел, деревень и поселков внутри сельских поселений. Такой вывод следует из содержания ст. 11-13 Федерального закона N 131-ФЗ. Кроме того, в некоторых законах субъектов Федерации - Свердловской, Новосибирской, Саратовской и других областях - прямо указано, что изменение границ населенных пунктов осуществляется органами государственной власти соответствующего региона. Без федеральных гарантий соответствия изменения таких границ демократическим принципам самоуправления они могут уклониться от целей, которые стоят перед муниципальной реформой.

Теперь, когда по-новому решаются вопросы территориального устройства местного самоуправления, а сельские и городские поселения формируются на основе городов, поселков, сельских населенных пунктов, вопросы об их определении, порядке преобразования, изменения границ приобретают особую актуальность. В регулировании территориального устройства местного самоуправления федеральному законодателю предстоит пройти свой путь. Судя по всему, к вопросам территориального устройства местного самоуправления ему придется возвращаться не раз, обобщая практику применения Федерального закона N 131-ФЗ и рассматривая соотношение федерального и регионального регулирования этих вопросов и вновь возникающие противоречия.

Новые исторические условия требуют усиления роли федерального центра в регулировании административно-территориального устройства субъектов Федерации - главным образом, посредством усиления регулирования типологии населенных пунктов, порядка образования и преобразования населенных пунктов с учетом, в частности и в особенности, их городской (поселковой) и сельской специфики.

Право решать вопросы административно-территориального деления остается у субъектов Российской Федерации. Однако если сейчас они в соответствии с общими правилами, установленными на федеральном уровне, определяют границы муниципальных образований, наделяют их соответствующим статусом, по такой же схеме они должны решать вопросы и об отнесении конкретных населенных пунктов к категории городов, поселков, сельских или других населенных пунктов, их преобразовании и изменении границ.

Глава IX. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участие населения в самоуправлении

Масштаб, удельный вес решения вопросов местного значения путем прямого волеизъявления членов территориального коллектива должны быть выше, чем такое же решение вопросов на государственном - федеральном или региональном - уровне. В этом, в частности и в особенности, проявляется "корневой" характер муниципальной власти, ее институциональная характеристика как власти, максимально приближенной к населению и в определенной мере сливающейся с ним.

К сожалению, пока это остается теоретическим положением. Население относится с недоверием и к государственной, и к муниципальной власти. Многочисленные социологические исследования с непреложностью доказывают безразличие большинства граждан к делам местной власти. Причин тому много. Независимо от них, вряд ли оправданы выводы об отсутствии качественных различий (с точки зрения институционального устройства и организационных возможностей связей с населением) муниципальной и государственной власти и что инструментарий, применяемый на уровне местного самоуправления, сам по себе не дает тому оснований. Движение к реальному местному самоуправлению в российских условиях идет медленно и довольно извилистым путем. В то же время совсем не бесполезно заранее готовиться к достижению демократических целей, в том числе путем оттачивания правовых конструкций, на которые должно опираться местное самоуправление.

Правовые инструменты живут, если они применяются, но даже если они остаются пока только названными, это вовсе не означает, что их совершенствование не имеет значения. Придет время, когда территориальные сообщества воспользуются теми формами прямой демократии, которые пока или не применяются вообще, или применяются в скромных масштабах, либо, хотя и применяются довольно широко, но не совсем в тех целях, для которых они изначально предназначались.

В этом контексте и следует рассматривать перемены, которые принес Федеральный закон N 131-ФЗ в регулировании форм "прямой демократии" по сравнению с предыдущими статутными законами о местном самоуправлении, в том числе с Федеральным законом N 154-ФЗ от 28 августа 1995 г.

Название главы Федерального закона N 131-ФЗ, посвященной "прямой демократии", отличается от названия аналогичной главы Федерального закона N 154-ФЗ. В прежнем законе глава называлась "Формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления". Получалось, что в этой главе речь должна идти обо всех формах осуществления местного самоуправления, в том числе и через органы местного самоуправления, хотя на самом деле об органах местного самоуправления здесь не было ни слова. В Федеральном законе N 131-ФЗ глава называется "Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления". Таким образом, во-первых, название главы теперь полностью соответствует ее содержанию, и, во-вторых, уже в названии подчеркивается различие форм определяющего, решающего, властного участия населения в реализации местного самоуправления и форм участия, не влекущего обязательно юридического результата.

К первой группе можно отнести местный референдум, муниципальные выборы, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа и выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования и сход граждан. Ко второй - правотворческую инициативу граждан, публичные слушания, собрания и конференции граждан, опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление и другие формы. Некоторые из этих форм обозначены в Федеральном законе

впервые. Те, которые были в прежнем Законе, регламентируются теперь несколько по-иному с содержательной стороны и более подробно.

1. Местный референдум

Местный референдум - это прямое голосование граждан, местожительство которых расположено в границах муниципального образования и обладающих правом участия в местном референдуме, по наиболее важным вопросам местного значения в целях принятия решений по этим вопросам.

Местный референдум (далее - также референдум) проводится в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъекта Федерации и уставом муниципального образования. Граждане Российской Федерации участвуют в референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Гражданин голосует на референдуме за или против вынесенного на референдум вопроса непосредственно. Участие гражданина в референдуме является добровольным и свободным. Никто не вправе оказывать на него воздействие с целью принудить к участию или неучастию в референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению. Референдум организуют и проводят комиссии референдума. Деятельность этих комиссий при подготовке и проведении референдума, подсчете голосов и установлении итогов голосования, определении результатов референдума осуществляется открыто и гласно.

Для осуществления референдума весьма важное значение имеет право его инициирования. В Федеральном законе от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ устанавливалось, что референдум назначается по требованию населения или по инициативе представительного органа местного самоуправления. Федеральный закон N 131-ФЗ определил, что право инициативы проведения референдума имеют, кроме граждан, избирательные объединения, иные общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке, установленном Федеральным законом. Эта норма направлена на расширение практики проведения референдумов.

Кроме того, Федеральный закон N 131-ФЗ определяет необходимость совместной инициативы представительного органа и главы местной администрации в проведении референдума. Сделано это для нейтрализации разногласий между обоими органами, обеспечения консенсуса при использовании важнейшей формы непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения.

Принципиальное значение имеет расширение круга вопросов, выносимых на голосование. По смыслу ст. 22 Федерального закона N 131-ФЗ и п. 3 ст. 12 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" на референдум могут быть вынесены любые вопросы местного значения. Следует, однако, иметь в виду сложность процедуры референдума, чтобы надеяться на то, что каждый значительный вопрос, требующий непосредственного участия в его решении

членов территориального сообщества, был решен именно таким образом. Даже если признать, что местное самоуправление предполагает решение вопросов местного значения населением в формах, которое оно само считает наиболее подходящими при данных условиях, по закону перечень таких вопросов местного референдума ограничен.

Эти ограничения вызваны объективными обстоятельствами и предполагают применение для решения соответствующих вопросов иных форм. Аргументируя некоторые из установленных ограничений, Конституционный Суд РФ отметил, что каждая форма непосредственной демократии имеет собственное предназначение в системе народовластия, а реализация одной из них не должна препятствовать осуществлению других, необоснованно замещать их.

В соответствии с Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" на местный референдум не могут быть вынесены вопросы:

а) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;

б) о персональном составе органов местного самоуправления;

в) об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;

г) о принятии соответствующего бюджета или об его изменении, об исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;

д) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Установление иных ограничений для вопросов, выносимых на местный референдум, кроме указанных, не допускается. Вместе с тем уставом муниципального образования могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на местный референдум.

Следует иметь в виду при этом, что данная норма Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" корректируется нормой Федерального закона N 131-ФЗ о том, что вопросы введения и использования разовых платежей граждан решаются на местном референдуме. Таким образом, не только Уставом муниципального образования, но и Федеральным законом определяются вопросы, подлежащие решению на местном референдуме.

Местный референдум назначается в соответствии с федеральным законом, конституцией (уставом), законами субъекта Федерации, субъектом муниципального образования, представительным органом муниципального образования в течение 30 дней со дня поступления в представительный орган муниципального образования документов, на основании которых назначается референдум.

В случае если местный референдум не назначен представительным органом в установленные сроки, он назначается судом на основании обращения

граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта Федерации, избирательной комиссии субъекта Федерации или прокурора. Назначенный судом референдум организуется избирательной комиссией муниципального образования, а обеспечение его проведения осуществляется исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации или иным органом, на который судом возложено обеспечение проведения референдума.

Каждый гражданин или группа граждан, имеющих право на участие в референдуме, вправе образовать инициативную группу для проведения местного референдума в количестве, устанавливаемом уставом муниципального образования, но не менее 10 человек. Если инициатором проведения местного референдума выступает политическая партия или общественное объединение, в качестве инициативной группы по проведению местного референдума независимо от своей численности выступает руководящий орган этого общественного объединения либо руководящий орган его регионального, местного отделения, местной организации.

Условием назначения референдума по инициативе граждан, избирательных объединений или иных общественных объединений является сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых устанавливается законом субъекта Федерации и не может превышать 5% от числе участников референдума, зарегистрированных на территории проведения местного референдума, т.е. на территории муниципального образования в соответствии с Федеральным законом.

Требуемое количество подписей должно быть собрано инициативной группой в течение не менее 20 дней со дня, следующего за днем регистрации инициативной группы. В случае если в течение этого срока не было собрано необходимого количества подписей граждан, дальнейший сбор подписей прекращается.

После окончания сбора подписей инициативная группа по проведению референдума подсчитывает общее количество собранных подписей участников референдума и составляет итоговый протокол, в котором указываются дата регистрации инициативной группы, дата окончания сбора подписей, количество собранных подписей. Избирательная комиссия муниципального образования (комиссия местного референдума муниципального образования) проверяет соблюдение инициативной группой требований законов, устава муниципального образования при сборе подписей, в том числе достоверность собранных подписей. В случае обнаружения нарушений установленных требований, в результате которых количество достоверных и действительных подписей, представленных инициативной группой по проведению референдума, окажется меньше количества, требуемого для назначения референдума в соответствии с настоящим Законом, избирательная комиссия муниципального образования (комиссия референдума муниципального образования) выносит постановление об отказе в проведении референдума.

Основаниями отказа в проведении референдума являются:

1) отсутствие среди документов, представленных для назначения референдума, документов, необходимых в соответствии с Федеральным законом,

законом субъекта Федерации, для назначения референдума;

2) наличие среди подписей участников референдума, представленных для назначения референдума, более 10% подписей, собранных в местах, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен, если иное не установлено Федеральным законом;

3) недостаточное количество достоверных подписей участников референдума, представленных для назначения референдума, либо выявление 10% и более недостоверных и (или) недействительных подписей, от общего количества подписей, отобранных для проверки, если иное не установлено Федеральным законом;

4) несоздание инициативной группой по проведению референдума фонда референдума, за исключением случаев, когда в соответствии с Федеральным законом создание фонда референдума необязательно;

5) использование инициативной группой по проведению местного референдума при финансировании своей деятельности по выдвижению инициативы проведения референдума, организации сбора подписей в поддержку этой инициативы, а также деятельности, направленной на получение определенного результата на местном референдуме, помимо средств собственного фонда референдума иных денежных средств, составляющих более 5% от установленного законом предельного размера расходования средств фонда референдума;

6) превышение инициативной группой по проведению местного референдума при финансировании своей деятельности по выдвижению инициативы проведения местного референдума, организации сбора подписей в поддержку этой инициативы, а также деятельности, направленной на получение определенного результата на местном референдуме, размера расходования из фонда референдума более чем на 5% от установленного законом предельного размера расходования средств фонда референдума;

7) установленный решением суда факт несоблюдения инициативной группой по проведению референдума в течение агитационного периода ограничений, предусмотренных Федеральным законом;

8) неоднократное использование членом или уполномоченным представителем инициативной группы по проведению референдума преимуществ своего должностного или служебного положения.

Этот перечень оснований отказа в проведении местного референдума является исчерпывающим и не может быть дополнен или изменен законом субъекта Федерации.

В случае соответствия порядка выдвижения инициативы проведения референдума требованиям законов, устава муниципального образования избирательная комиссия муниципального образования (комиссия референдума муниципального образования) в течение 15 дней со дня представления инициативной группой по проведению референдума документов направляет подписные листы, экземпляр итогового протокола инициативной группы и копию своего постановления в представительный орган местного самоуправления.

Подготовку и проведение местного референдума осуществляют: избирательная комиссия муниципального образования, действующая в качестве

комиссии местного референдума муниципального образования; территориальные комиссии местного референдума; участковые комиссии местного референдума. В случае если территориальные комиссии местного референдума не формируются, их полномочия осуществляют комиссия местного референдума муниципального образования, участковые комиссии местного референдума.

Решения и иные акты комиссий референдума, принятые в пределах их компетенции, установленной федеральными и региональными законами, обязательны для органов местного самоуправления, общественных объединений, организаций, должностных лиц, участников местного референдума.

Формирование избирательной комиссии муниципального образования (комиссии местного референдума) осуществляется представительным органом местного самоуправления в соответствии с федеральными и региональными законами, уставом муниципального образования на основе предложений политических партий, избирательных блоков, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, законодательного (представительного) органа субъекта Федерации, общественных объединений, избирательной комиссии субъекта Федерации, предложений избирательной комиссии муниципального образования предыдущего состава, собраний граждан, имеющих право на участие в местном референдуме, по месту жительства, работы, службы и учебы.

Орган, формирующий комиссию местного референдума, обязан назначить не менее половины состава комиссии местного референдума на основе поступивших предложений политических партий, избирательных блоков, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, а также на основе поступивших предложений политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе субъекта Федерации.

Граждане Российской Федерации, общественные объединения вправе в допускаемых законом формах и законными методами беспрепятственно вести агитацию "за" или "против" проведения местного референдума, "за" или "против" участия в местном референдуме, "за" или "против" вопроса или проекта решения, выносимого на местный референдум.

Агитация при проведении местного референдума может осуществляться разными способами, в том числе по радио, телевидению, в периодических печатных изданиях путем выпуска и (или) распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов; иными не запрещенными законом методами.

В некоторых сельских и городских поселениях агитация вокруг вопросов референдума обычно проводится путем прямого обращения агитаторов к гражданам, посещения местных жителей на дому.

Расходы, связанные с подготовкой и проведением местного референдума, производятся за счет средств, выделяемых из бюджета муниципального образования. При этом за счет средств бюджета муниципального образования до

официального опубликования решения о назначении местного референдума производятся только расходы комиссий, связанные с проверкой подписей, собранных в поддержку инициативы проведения местного референдума. Расходы комиссий местного референдума предусматриваются отдельной строкой в бюджете муниципального образования.

Каждый участник референдума голосует лично, голосование за других участников референдума не допускается. Голосование проводится путем нанесения участником референдума в бюллетень для голосования на референдуме любого знака в квадрате, относящемся к тому из вариантов волеизъявления, в отношении которого сделан выбор.

Законом субъекта Федерации может быть предусмотрена возможность голосования участников референдума по почте. При этом учитываются голоса участников референдума, поступившие в соответствующую комиссию не позднее окончания времени голосования в день голосования. Порядок голосования по почте при проведении местного референдума до урегулирования этого вопроса Федеральным законом определяется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Итоги голосования подводятся комиссиями референдума гласно, открыто с составлением протоколов голосования, которые готовятся с соблюдением процедуры, установленной федеральным законодательством. Референдум признается соответствующей комиссией референдума не состоявшимся в случае, если в нем приняли участие не более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума на территории муниципального образования.

Комиссия местного референдума муниципального образования признает решение не принятым на референдуме в случае, если за него проголосовало не более половины участников референдума, принявших участие в голосовании. Если местный референдум признан несостоявшимся, то по тому же вопросу он может быть проведен не ранее чем через два года.

Комиссия местного референдума признает решение принятым, если за него в целом на территории муниципального образования проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании. Число граждан, принявших участие в голосовании, определяется по числу бюллетеней для голосования установленной формы, извлеченных из ящиков для голосования. Если по вопросу, вынесенному на местный референдум, решение не было принято, указанный вопрос считается отклоненным.

Итоги голосования по каждому участку местного референдума, территории, на которую распространяется деятельность комиссии местного референдума, результаты местного референдума в объеме данных, содержащихся в протоколе соответствующей комиссии и непосредственно нижестоящих комиссий местного референдума, представляются для ознакомления участникам местного референдума, уполномоченным представителям инициативных групп по проведению местного референдума, общественных объединений, наблюдателям, иностранным (международным) наблюдателям, представителям средств массовой информации по их требованию. Предоставление указанных данных осуществляет соответствующая комиссия референдума.

Комиссия местного референдума направляет общие данные о результатах местного референдума в средства массовой информации в течение одних суток после определения результатов референдума. Официальное опубликование результатов местного референдума, а также данных о количестве голосов участников местного референдума, поданных за позиции "Да" и "Нет", осуществляется в средствах массовой информации комиссией местного референдума в сроки, установленные законом субъекта Федерации, но не позднее чем через один месяц со дня голосования.

Принятое на местном референдуме решение вступает в силу со дня его официального опубликования, если иное не предусмотрено в формулировке вопроса, принятого на местном референдуме.

Решение, принятое на местном референдуме, является общеобязательным, не нуждается в дополнительном утверждении какими-либо органами государственной власти или органами местного самоуправления либо их должностными лицами и обязательно для исполнения всеми расположенными на соответствующей территории предприятиями, учреждениями, организациями, независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами. Это решение действует на всей территории соответствующего муниципального образования. Оно регистрируется в уполномоченном органе местного самоуправления в порядке, установленном уставом муниципального образования.

Решение, принятое на местном референдуме, может быть отменено не иначе как путем принятия иного решения на местном референдуме, но не ранее чем после истечения двух лет после его принятия, а также может быть признано недействительным (недействующим) в судебном порядке по основаниям и в порядке, предусмотренным федеральными законами.

В случае принятия на местном референдуме нормативного правового акта он может быть изменен в порядке, установленном указанным нормативным правовым актом. Если данный порядок не установлен, изменения могут быть внесены в порядке, предусмотренном для внесения изменений в соответствующий нормативный акт, но не ранее чем через пять лет со дня принятия соответствующего решения на местном референдуме.

Если для реализации решения, принятого на местном референдуме, требуется издание нормативного правового акта, орган местного самоуправления, в чью компетенцию входит решение данного вопроса, обязан в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме, определить срок подготовки (или) принятия данного нормативного правового акта. Указанный срок не может превышать три месяца.

Решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и их должностных лиц, а также решения и действия (бездействие) комиссий местного референдума и их должностных лиц, нарушающие право граждан на участие в местном референдуме, могут быть обжалованы в суд. С жалобами могут обратиться общественные объединения, инициативные группы по проведению местного референдума, наблюдатели, а также комиссии местного референдума.

В случаях, предусмотренных федеральными законами, суд может отменить

решение соответствующей комиссии местного референдума об итогах голосования или о результатах референдума или иное решение комиссии местного референдума.

Решения и действия (бездействие) комиссий местного референдума и их должностных лиц, нарушающие право граждан на участие в местном референдуме, могут быть обжалованы также в вышестоящую комиссию местного референдума.

2. Муниципальные выборы

Выборы для населения, участвующего в избирательном процессе, являются не только средством выражения своего мнения по поводу программ и планов решения вопросов местной жизни действующих органов и должностных лиц, но и способом комплектования органов муниципальной власти.

Решающий характер волеизъявления избирателей на выборах связан только с институализацией местного самоуправления. Наказы избирателей кандидатам не носят правового характера. Они могут и не влиять на деятельность избранных депутатов и должностных лиц местного самоуправления. К процессу самоуправления выборы, в сущности, не относятся. Они создают необходимые условия для этого, определяют организационные средства местного самоуправления и в этом смысле заключается их решающая роль.

Подробно о муниципальных выборах как способе формирования важнейших органов местного самоуправления речь пойдет в следующей главе.

3. Голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципальных образований

Статья 24 Федерального закона N 131-ФЗ трактует о голосовании по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования. Это новая для практики местного самоуправления форма прямого волеизъявления населения. Как и местный референдум, она назначается представительным органом муниципального образования. Такое голосование не идентично местному референдуму.

Процедура этого голосования отличается от порядка проведения местного референдума, во-первых, тем, что голосование может проводиться не только на всей территории муниципального образования, как при референдуме, но и на части этой территории; во-вторых, с инициативой проведения голосования выступает не только население и органы местного самоуправления, но и органы государственной власти субъекта Федерации и федеральные органы государственной власти; в-третьих, разрешается агитация органами государственной власти, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные должности; в-четвертых, и это, пожалуй, главное - положения законов, определяющие юридическую силу решения, принятого на референдуме, т.е. обязательность его исполнения, не применяются.

Мнение населения - это не императив. Даже если это мнение выясняется

путем голосования с применением ряда процедур референдума, оно не всегда является для органов государственной власти субъекта Федерации, в чью компетенцию входит решение территориальных вопросов, определяющим. Это мнение более значимо, чем опосредованное мнение членов территориального сообщества, выраженное представительным органом местного самоуправления. С ним нельзя не считаться, но оно принимается в расчет наряду с другими обстоятельствами, в том числе критериями решения территориальных вопросов, закрепленными в законе, и иными условиями, которые в принципе могут быть не скоординированы с мнением поселения.

Голосование в соответствии со ст. 24 Федерального закона N 131-ФЗ проводится не во всех случаях изменения границ или преобразования муниципальных образований, а только в тех, которые указаны в Законе.

При этом формулы закона позволяют сделать вывод о разном уровне категоричности, обязательности для органов государственной власти, принимавших решения о территориальных трансформациях муниципальных образований, согласия или несогласия, получаемого по результатам голосования.

Изменение границ муниципальных районов и поселений происходит с согласия населения, полученного непосредственно, но с учетом мнения представительных органов соответственно муниципальных районов или поселений. Таким образом, в данном случае согласие (или несогласие) населения может быть скорректировано мнением органа местного самоуправления, причем не исключается ситуация, при которой мнение муниципального органа может быть превалирующим при окончательном решении.

В случае изменения статуса городского поселения мнение населения является определяющим. Закон прямо указывает, что такое изменение не допускается при отсутствии согласия населения городского поселения и (или) населения муниципального района. Во всех случаях, если нет согласия населения, территории существующих муниципальных образований должны быть сохранены в прежних границах.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования или преобразования муниципального образования считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или его части, обладающих избирательным правом. Согласие населения на изменение границ или преобразование муниципального образования считается полученным, если за указанные изменение и преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или его часть.

Итоги голосования по вопросам территориальных трансформаций и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

4. Отзыв депутата, члена выборного органа и выборного должностного лица местного самоуправления

Отзыв - наиболее острая и сильная форма ответственности выборных лиц перед избирателями, суть которой в досрочном лишении выборного лица

полномочий по решению избирателей на основе всеобщего, равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании.

Если Федеральным законом от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривалась лишь возможность отзыва депутатов и других выбранных лиц, предусматриваемая Уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Федерации, то Федеральным законом N 131-ФЗ отзыв депутата и других выборных лиц определяется как обязательный институт прямой муниципальной демократии.

Важнейшие параметры этого института были установлены Конституционным Судом РФ в Постановлении от 2 апреля 2002 г., принятом в связи с жалобами граждан А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева. Конституционный Суд записал, что на выборные органы местного самоуправления, депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления возлагаются вытекающие из природы местного самоуправления обязанности по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности населения конкретных муниципальных образований, а надлежащее исполнение обязательств, взятых непосредственно перед населением, является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти. Будучи субъектом муниципальной власти, население вправе защищать свои права и свободы, реализуемые на уровне местного самоуправления, в том числе путем воздействия в различных не противоречащих закону формах, на выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе путем их отзыва.

Конституционный Суд в то же время определил основные требования к порядку и условиям отзыва. Цель их состоит в том, чтобы не допустить искажения смысла выборов как высшего непосредственного выражения власти народа (ст. 3 Конституции РФ) и предназначения каждой из форм непосредственной демократии. Отсюда вывод Суда о недопустимости облегченной процедуры отзыва, которая может привести к злоупотреблению его использованием, о том, что основанием отзыва не может быть общая негативная оценка деятельности должностного лица без ее обоснования подлежащими проверке фактами, поскольку тем самым могут произвольно ставиться под сомнение результаты выборов, завершившихся избранием соответствующего должностного лица.

Позиция Суда состоит, в частности, в следующем: в силу особенностей местного самоуправления как публичной власти, наиболее тесно связанной с населением, которыми предопределяется роль отзыва в механизме местного самоуправления, то или иное решение либо действе выборного должностного лица, которое ставит под сомнение доверие к нему населения и является согласно уставу муниципального образования основанием для отзыва, может стать известным избирателям без предварительного юрисдикционного подтверждения. При этом гарантией от злоупотреблений в рамках процедуры отзыва является предоставление лицу возможности дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для отзыва. Лица, инициирующие отзыв, а также должностные лица, ответственные за организацию заседания (сессии) представительного органа местного самоуправления, должны обеспечить уведомление о времени и месте

рассмотрения вопроса об отзыве.

Должна устанавливаться достаточно высокая норма сбора подписей в поддержку начала процедуры отзыва - не менее числа подписей, требуемых при выдвижении на выборах, с тем, чтобы соответствующее регулирование не было неопределенным. По мнению Суда, законодатель субъекта Федерации, защищая такие конституционные ценности, как стабильность и непрерывность функционирования публичной власти, осуществляемой в том числе выборными органами местного самоуправления, обязан исходить из того, что за отзыв должно проголосовать, по крайней мере, не меньшее число граждан, чем то, которым отзываемое лицо было избрано, чтобы голосованием по отзыву не умалялось значение выявленного в ходе выборов волеизъявления избирателей и обеспечивалась охрана его результатов.

Конституционный Суд подчеркнул необходимость гарантии защиты в суде прав и законных интересов всех лиц, чьи права могут быть затронуты в процессе отзыва, с тем, чтобы обеспечить в том числе право возражать против его проведения. Право на судебную защиту может быть использовано отзываемым выборным должностным лицом, органами местного самоуправления, а также самими избирателями - как сторонниками, так и противниками отзыва - и должно служить предупреждению необоснованного отзыва, объективно приводящего к дестабилизации местного самоуправления в соответствующем муниципальном образовании.

Определяя параметры отзыва депутатов, выборных должностных лиц, Федеральный закон N 131-ФЗ учитывал эти правовые позиции Конституционного Суда. Вместе с тем Закон несколько ужесточил правовой механизм отзыва. В частности, он установил, что отозванным считается лицо, за отзыв которого проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе). В соответствии с ч. 1 ст. 24 данного Закона голосование по отзыву проводится в порядке, установленном Федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом.

И Конституционный Суд, и Федеральный закон N 131-ФЗ трактуют об отзыве выборных лиц, избранных на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления, не выделяя возможные особенности выборов. Однако при этом надо иметь в виду, что отзыв депутата предполагается возможным, если депутат избран по мажоритарной системе (в одномандатном или многомандатном округе). Отзыв депутата, избранного по пропорциональной системе, состоящего в общем списке избирательного объединения, нереализуем, поскольку ответственность перед избирателями несет не персонально данный депутат, а все депутаты, состоящие в списке. В личном качестве депутат-"списочник" отвечает перед партией или другим избирательным объединением, включивших его в число баллотировавшихся кандидатов.

Основания для отзыва депутата, других выборных лиц и процедура отзыва устанавливаются уставом муниципального образования. При этом в соответствии со ст. 24 Федерального закона N 131-ФЗ основаниями для отзыва депутата и другого выборного лица могут служить только его конкретные противоправные

решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке. В этой связи возможности муниципального образования в установлении оснований отзыва сводятся к конкретизации понятия "противоправные решения или действия (бездействие)".

К особенностям порядка отзыва, предусматриваемым Федеральным законом N 131-ФЗ, относится указание на то, что этот порядок должен обеспечивать возможность депутату, другому выборному лицу возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

5. Сход граждан

Сход - давняя организационная форма коллективного решения гражданами местных дел. Но за последние 15 лет правовой статус сходов претерпел существенные изменения.

В Законе РСФСР от 6 июля 1991 г. "О местном самоуправлении в РСФСР" сходы рассматривались как форма территориального общественного самоуправления. К их компетенции в соответствии с этим Законом относилось избрание органов территориального общественного самоуправления и принятие положений (уставов) о них; утверждение программ деятельности органов территориального общественного самоуправления по социально-экономическому развитию соответствующей территории и отчетов об их выполнении; решение других вопросов, относящихся к ведению органов территориального общественного самоуправления, которые затрагивали интересы населения соответствующей территории.

Закон не определял различия между сходами, собраниями и конференциями граждан. Сходы обычно рассматривались как собрания, проводившиеся в сельской местности. По Закону собрания (сходы) созывались представительными органами местного самоуправления и органами территориального общественного самоуправления по мере необходимости. В них могли принимать участие граждане, достигшие 16 лет.

Эти нормы были восприняты почти без изменений законами большинства субъектов Федерации о местном самоуправлении, содержавшими разделы, главы, параграфы или статьи о собраниях (сходах) граждан как одной из составляющих системы территориального общественного самоуправления. Вместе с тем законы некоторых субъектов Федерации регламентировали статус собраний (сходов) граждан и в качестве формы самоуправления муниципальных образований.

Например, в законе Омской области устанавливалось, что к исключительной компетенции собрания (схода), конференции в случаях, если они выполняют функции представительного органа местного самоуправления, относятся: принятие устава (положения) о местном самоуправлении; выборы должностных лиц местного самоуправления, утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; установление местных налогов и сборов в соответствии с законодательством; утверждение местных планов и программ

социально-экономического развития и заслушивание отчетов об их исполнении; контроль за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц. При этом решения, принятые собранием (сходом), конференцией, обязательны для исполнения органами и должностными лицами органов местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами на соответствующей территории.

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определял общий двоякий подход к собраниям (сходам) как к органам территориального общественного самоуправления и как к структуре, выполняющей роль представительного органа местного самоуправления в отдельных поселениях в соответствии с законами субъектов Федерации. В первом случае собрание (сход) действует на части территории муниципального образования (отдельного поселения, входящего в состав муниципального образования, микрорайона, квартала, улицы, других внутригородских территорий), во втором случае - на территории небольших поселений, имеющих статус муниципальных образований.

Статус собраний (сходов), процедура их созыва и проведения регламентировались уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Федерации. В федеральном законе определялись лишь некоторые вопросы функционирования этих собраний (сходов). Устанавливалось, в частности, что в случае выполнения собранием (сходом) функций представительного органа муниципального образования оно считается полномочным при участии в нем более половины жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

Федеральным законом N 131-ФЗ понятия собраний и сходов граждан разделены. Теперь сходы в отличие от собраний определены в качестве института публичной власти. Сход осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа.

Внесена ясность в вопрос о том, в каких муниципальных образованиях действуют сходы. В Федеральном законе N 154-ФЗ об этом ничего не говорилось, и на практике сходы созывались в поселениях, насчитывавших от нескольких десятков до нескольких тысяч избирателей. Согласно новому Федеральному закону сходы выполняют властные функции в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек. Причем в этих поселениях сход должен действовать обязательно. Альтернатива ему не предусмотрена.

Федеральный закон N 131-ФЗ определяет все основные параметры организации и проведения сходов, не делая отсылок к законам субъектов Федерации и уставам муниципальных образований. Согласно этому Федеральному закону сход граждан может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек.

Проведение схода обеспечивается главой местной администрации. Сход правомочен при участии в нем более половины жителей населения, обладающих избирательным правом.

Устанавливается обязательность участия в сходе выборных лиц местного самоуправления. Если эти лица не присутствуют на сходе, правомочность его не может ставиться под сомнение.

Решение схода считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода. Решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обеспечивают исполнение решений, принятых на сходе, в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом поселения. Решения, принятые на сходе, подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

6. Правотворческая инициатива граждан

В Федеральном законе N 154-ФЗ говорилось о "народной правотворческой инициативе". Учитывая, что участником местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании является не народ, а население, Федеральный закон изменил название данного института непосредственной демократии на "правотворческую инициативу граждан". Этот демократический институт реализует одну из главных задач муниципальной реформы - приближение населения к власти. Субъектом правотворческой инициативы становятся сами жители муниципальных образований - они могут вносить на рассмотрение органов местного самоуправления свои проекты нормативных правовых актов по вопросам местного значения. Это может случиться, когда органы местного самоуправления занимают не ту позицию, которую отстаивает определенная часть местного сообщества, или играют пассивную роль по назревшей проблеме местной жизни.

Если по смыслу прежнего Федерального закона правом на правотворческую инициативу обладало неопределенное число граждан, то согласно новому Федеральному закону с такой инициативой вправе выступать группы граждан, минимальная численность которых не может превышать 3% жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

Согласно прежнему закону население имело право на правотворческую инициативу "в соответствии с уставом муниципального образования". Иными словами, если Устав не предусматривал такого права и не устанавливал порядка его осуществления, то население этим правом не обладало. На практике в уставах право граждан на правотворческую инициативу, тем более процедура его осуществления, определялись редко, и это право почти не использовалось.

В случае необходимости избиратели обращались с инициативой принятия представительным органом нормативного акта к своему депутату, обычно не формулируя сам текст этого документа. Поскольку мандат депутата лишен императивности, т.е. депутат не обязан принимать "к производству" предложения избирателей относительно конкретных правовых актов, немало инициатив граждан оставались нереализованными, несмотря на депутатские обещания.

Большую определенность данному институту прямой демократии придает норма Федерального закона N 131-ФЗ, в соответствии с которой проект

муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации нормотворческой инициативы граждан, должен быть обязательно рассмотрен органом или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего правового акта, в течение трех месяцев со дня его внесения. Прежний закон никаких сроков рассмотрения проекта не устанавливал. Кроме того, определяя обязательность рассмотрения инициированного документа, закон не определял точно - каким органом он должен быть рассмотрен. Вместо формулы о том, что проект подлежит рассмотрению с участием представителей населения, содержавшейся в Федеральном законе N 154-ФЗ, Федеральный закон N 131-ФЗ устанавливает, что представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении внесенного ею проекта.

В случае если принятие муниципального правового акта, проект которого внесен в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, относится к компетенции коллегиального органа местного самоуправления, указанный проект должен быть рассмотрен на открытом заседании данного органа. Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группой.

В принятых в последнее время нормативных актах представительных органов ряда муниципальных образований о порядке реализации нормотворческой инициативы граждан нормы Федерального закона N 131-ФЗ о данной форме прямой муниципальной демократии конкретизируются и развиваются. Наиболее существенные моменты процедуры связаны, во-первых, с порядком формирования правотворческой инициативы. Проект нормативного акта может составить группа из нескольких человек, но чтобы представить его в органы местного самоуправления в качестве официальной инициативы, необходимо собрать подписи ее сторонников в количестве, определяемом представительным органом местного самоуправления, как того требует Федеральный закон (как указывалось выше, не более 3% от числа местных жителей, обладающих избирательным правом).

Во-вторых, важен порядок рассмотрения документа. Здесь в определенных случаях необходима правовая и финансовая экспертиза проекта - соответствует ли он законодательству, каковы могут быть расходы в связи с реализацией решения, принятого в соответствии с внесенным проектом.

В-третьих, к процессу рассмотрения инициативы важно привлечь внимание населения. Для этого могут быть проведены публичные обсуждения проекта, на которых заслушиваются как его сторонники, так и противники, организованы пресс-конференции, выступления в средствах массовой информации, истребованы заключения от независимых компетентных, в том числе научных, организаций и др.

По результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта возможны четыре варианта решения органа или должностного лица местного самоуправления: принять муниципальный правовой акт в предложенной редакции; принять этот акт с учетом необходимых изменений и дополнений; доработать проект; отклонить его. Если проект принимается, одновременно может

приниматься решение о принятии, изменении, дополнении либо отмене (признании утратившими силу) иных муниципальных правовых актов, регулирующих связанные с рассмотренным и принятым проектом общественные отношения.

Сильной правовой федеральной гарантией осуществления права граждан на правотворческую инициативу является правило, закрепленное в Федеральном законе N 131-ФЗ, о том, что в случае отсутствия нормативного правового акта представительного органа муниципального образования, регулирующего порядок реализации правотворческой инициативы граждан, принятие к рассмотрению и рассмотрение проекта муниципального правового акта, внесенного гражданами, делается в соответствии с настоящим Федеральным законом. В этом случае сами граждане конкретизируют установленную Федеральным законом процедуру прохождения проекта.

7. Территориальное общественное самоуправление

Это относительно распространенная форма участия населения в осуществлении местного самоуправления, обладающая потенциальной возможностью существенного расширения этого участия. Территориальное общественное самоуправление (ТОС) сочетает прямое волеизъявление граждан через собрания и конференции, решающие вопросы, входящие в компетенцию ТОС, и самоуправление через органы ТОС.

В соответствии с Федеральным законом N 131-ФЗ под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Таким образом, ТОС объединяет жителей не всего поселения - городского или сельского, а его части. Это может быть подъезд многоквартирного жилого дома; целый многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан. Поскольку в городах, кроме городов федерального значения, не предусмотрено создание внутригородских муниципальных образований, роль ТОС как формы участия населения в решении вопросов местного значения имеет большое значение. Роль органов ТОС велика и в малых населенных пунктах, входящих в состав сельских поселений. Здесь нет никаких других формирований, заботящихся о нуждах селян, кроме органов ТОС.

Следует различать территориальное общественное самоуправление и другие добровольные территориальные объединения граждан, создающиеся в соответствии с Федеральным законом "Об общественных объединениях" (органы территориальной общественной самодеятельности). У тех и других формирований есть общие черты - добровольность учреждения, территориальный признак, организационно-правовая форма при государственной регистрации как некоммерческой организации. Вместе с тем органы общественного территориального самоуправления и органы территориальной общественной самодеятельности - разные структуры. Органы ТОС учреждаются

большинством граждан, проживающих на данной территории. А органы общественной самодеятельности могут создаваться и меньшинством населения. Деятельность органов ТОС ограничивается исключительно вопросами местного значения. А органы общественной самодеятельности могут заниматься другими, например политическими, вопросами. Общественное территориальное самоуправление, не имея свойств публичной власти, служит как бы общественно-властным "продолжением" местного самоуправления, входит в этом качестве в его систему.

Федеральный закон N 131-ФЗ сохранил общую характеристику территориального общественного самоуправления, содержащуюся в Федеральном законе N 154-ФЗ, но по-новому решил ряд вопросов, связанных с организацией ТОС и порядком его законодательного регулирования. Если Федеральный закон N 154-ФЗ ограничился общей характеристикой ТОС, установив, что порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Федерации, то Федеральный закон N 131-ФЗ непосредственно закрепляет основы статуса территориального местного самоуправления, усилив тем самым федеральные правовые гарантии этой формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, и установил, что порядок организации и осуществления ТОС, условия и порядок выделения для ТОС необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Законодательные акты субъектов Федерации теперь исключены из числа источников правового регулирования ТОС.

В соответствии с Федеральным законом N 131-ФЗ границы территории, на которой осуществляется общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории. Органы ТОС избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории. Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. Порядок этой регистрации определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит, как отмечалось выше, государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста. Конференция граждан по вопросам организации и осуществления общественного самоуправления считается правомочной, если в ней принимают участие не менее двух третей

избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.

К исключительным полномочиям собрания, конференции граждан, осуществляющим территориальное общественное самоуправление, относятся:

установление структуры органов ТОС;

принятие устава ТОС и внесение в него изменений и дополнений;

избрание органов ТОС;

определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления;

утверждение сметы доходов и расходов ТОС и отчета о ее исполнении;

рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности территориального общественного самоуправления.

Органы территориального общественного самоуправления:

представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;

обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;

могут осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;

вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

В уставе территориального общественного самоуправления определяются:

территория, на которой оно осуществляется;

цели, задачи, формы и основные направления деятельности территориального общественного самоуправления;

порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов территориального общественного самоуправления;

порядок принятия решений;

порядок приобретения имущества, а также порядок пользования и распоряжения указанным имуществом и финансовыми средствами;

порядок прекращения осуществления территориального общественного самоуправления.

Согласно Закону дополнительные требования к уставу территориального общественного самоуправления органами местного самоуправления устанавливаться не могут. При этом, будучи самостоятельными формированиями, органы ТОС могут не ограничиваться только хозяйственной деятельностью, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей населения, на чем делает акцент Закон, но и вести работу по другим направлениям, связанным с решением вопросов местного значения.

В уставах ТОС определяются разнообразные задачи, которые считаются важными для данных территорий. В уставах говорится о том, что органы территориального общественного самоуправления привлекают жителей к работам по улучшению санитарного состояния территории, строительству и ремонту спортивных и детских игровых площадок и других объектов, охране памятников истории и культуры; принимают участие в осуществлении мероприятий, направленных на бережное, экономное расходование топлива, тепловой и электрической энергии, газа, воды; содействуют органам и должностным лицам местного самоуправления в осуществлении контроля за соблюдением правил застройки населенных пунктов или их составных частей, выявляют факты самовольного строительства домов и пристроек к ним, индивидуальных гаражей, нарушения норм приусадебных земельных участков; оказывают помощь учреждениям культуры и спорта в проведении воспитательной, культурно-массовой работы среди населения, развитии народного творчества, художественной самодеятельности, физической культуры и спорта, внедрения в быт новых гражданских обрядов; участвуют в организации воспитательной работы с детьми и подростками по месту жительства; оказывают помощь учреждениям здравоохранения в проведении профилактических мероприятий, санитарно-просветительской работы; оказывают помощь органам пожарного надзора в осуществлении мероприятий по обеспечению противопожарного состояния жилых домов и других объектов; принимают меры по укреплению общественного порядка, соблюдению паспортного режима; проявляют заботу об инвалидах, одиноких престарелых гражданах, многодетных семьях, детях, оставшихся без родителей.

Работа органов территориального общественного самоуправления весьма разнообразна как по своему функциональному содержанию, так и по объему. Та же хозяйственная деятельность может быть различной у органов ТОС, являющихся юридическим лицом или не обладающих его правами. Будучи юридическим лицом, орган ТОС может создавать объекты коммунально-бытового назначения в соответствии с законодательством за счет собственных средств, добровольных взносов, пожертвований населения, иных юридических и физических лиц. Органы ТОС могут осуществлять функции заказчика по строительным и ремонтным работам, производимым за счет собственных средств.

Уставы муниципальных образований, устанавливая согласно Закону порядок организации и осуществления ТОС, определяют, что роль учредительного собрания ТОС может выполнять инициативная группа граждан численностью не менее трех человек. В качестве органов ТОС на собрании могут быть созданы совет или комитет ТОС и контрольно-ревизионная комиссия (ревизор). При небольшом числе жителей, проживающих на территории ТОС, вместо органов ТОС могут быть избраны уполномоченные территориального общественного самоуправления. Руководителем совета или комитета ТОС обычно является его председатель, избираемый непосредственно на собрании (конференции) из состава совета (комитета) или нанятый по контракту.

Определяя условия и порядок выделения органам ТОС средств из местного бюджета, уставы некоторых муниципальных образований (например,

Савватеевского сельского муниципального образования, входящего в состав Ангарского муниципального района Свердловской области) устанавливают правило, по которому эти средства могут быть выделены только на основании заключения договора между органом ТОС и администрацией поселения. Однако отношения органов ТОС и органов местного самоуправления не исчерпываются этими договорами. Практика показывает, что территориальное общественное самоуправление жизнеспособно там, где оно находится под патронажем (исключающим администрирование) органов местного самоуправления, где муниципальные власти поддерживают позитивные инициативы ТОС и оказывают ему постоянное содействие.

8. Публичные слушания

Это новая форма участия населения в осуществлении местного самоуправления. Ранее она применялась в некоторых муниципальных образованиях "в инициативном порядке", теперь же становится обязательной, открывая новый канал влияния территориального сообщества на функционирование муниципальной власти.

Публичные слушания - это обсуждения проектов муниципальных правовых актов с участием жителей муниципальных образований с целью выяснения и учета их мнения при принятии решений органов местного самоуправления.

Большое значение имеет то, что Федеральный закон N 131-ФЗ определил перечень вопросов, проекты решений по которым должны обязательно выноситься на публичные слушания. Это: проект устава муниципального образования и проекты правовых актов о внесении изменений и дополнений в устав, проект местного бюджета и отчет о его исполнении; проекты планов и программ развития муниципального образования; вопросы о преобразовании муниципального образования; проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территории и проекты межевания территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

Во всех этих случаях вопрос об инициаторах проведения слушаний не возникает - они организуются в силу предписаний закона органами местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие решений по соответствующим вопросам. Без проведения слушаний по ним принимать соответствующие решения запрещено. Но слушания могут проводиться и по другим вопросам, и инициаторами их могут быть, согласно Закону, не только органы местного самоуправления, но и население.

Слушания, проводимые по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, назначаются представительным органом муниципального образования, а проводимые по инициативе главы муниципального образования - главой муниципального образования.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется

уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должны, согласно Закону, предусматривать меры, обеспечивающие участие в слушаниях жителей муниципального образования и опубликование (обнародование) результатов слушаний. Эти требования воспроизводятся в тех правовых актах о публичных слушаниях, которые к настоящему времени приняты в ряде муниципальных образований.

Например, в Положении о порядке организации и проведения публичных слушаний в городе Томске, принятом Думой города 31 января 2006 г., говорится, что решение о проведении публичных слушаний по инициативе Думы может приниматься Думой города по любым вопросам местного значения. При рассмотрении проектов муниципальных актов, внесенных в Думу в порядке правотворческой инициативы населения, Дума обязана рассмотреть вопрос о проведении публичных слушаний по проекту данного акта до его рассмотрения. В случае если мэром города Томска вносится в Думу проект решения Думы, проведение публичных слушаний по которому обязательно, мэр города Томска обязан по своей инициативе провести публичные слушания по данному вопросу до внесения проекта решения в Думу.

По инициативе населения публичные слушания могут быть назначены решением Думы города по проектам муниципальных правовых актов, по которым принято решение одного из комитетов Думы о вынесении их на рассмотрение собрания Думы, либо указанных в опубликованном проекте повестки собрания Думы.

Для реализации инициативы населения по проведению публичных слушаний каждый избиратель или группа избирателей города вправе образовать инициативную группу в количестве не менее пяти человек, которая имеет право обратиться в Думу с заявлением о проведении публичных слушаний, подписанным всеми членами инициативной группы. В заявлении инициативной группы должно содержаться полное наименование акта, который выносится на рассмотрение собрания Думы. К заявлению прилагается подтверждающий образование инициативной группы протокол собрания инициативной группы.

Председатель Думы не позднее чем на следующий день после поступления заявления о регистрации инициативной группы издает распоряжение о ее регистрации, а в случае нарушения требований

Положения - об отказе в регистрации инициативной группы. Члены инициативной группы в день подписания распоряжения о регистрации инициативной группы вправе получить копии этого распоряжения, которые являются документом, подтверждающим право членов инициативной группы осуществлять сбор подписей.

Сбор подписей осуществляется путем заполнения подписных листов. Затраты по сбору подписей осуществляются за счет собственных средств членов инициативной группы. Для сбора подписей предоставляется десять дней с момента регистрации инициативной группы. В случае если до истечения срока сбора подписей за проведение публичных слушаний высказалось не менее 400 избирателей, инициативная группа вправе передать собранные подписи в Думу.

Подписные листы с подписями граждан направляются в Томскую городскую

муниципальную избирательную комиссию для проверки. Проверка подписей осуществляется по правилам, применяемым на выборах и референдумах.

Инициатива населения о проведении публичных слушаний рассматривается на очередном собрании Думы, на котором принимается решение о назначении публичных слушаний или об отказе в проведении публичных слушаний.

Основаниями для отказа в проведении публичных слушаний по инициативе населения могут служить: недостаточное количество представленных достоверных подписей избирателей, высказавшихся за проведение муниципальных слушаний; превышение установленной предельной доли недостоверных подписей среди подписей, подвергшихся проверке (25% от числа собранных подписей).

Не позднее чем за десять дней до проведения публичных слушаний решение Думы (правовой акт мэра города Томска) о проведении публичных слушаний подлежит официальному опубликованию. В этом решении в обязательном порядке указываются время и место проведения публичных слушаний, наименование муниципального правового акта, по которому проводятся публичные слушания, должностные лица, ответственные за организацию и проведение публичных слушаний.

Должностные лица, ответственные за организацию и проведение публичных слушаний, обязаны обеспечить заблаговременное ознакомление населения с проектом муниципального правового акта, довести до сведения населения, где и в какое время население может ознакомиться с проектом муниципального правового акта. Ознакомление населения может осуществляться путем размещения проекта акта в Интернете на сайтах Думы и администрации города Томска, предоставления возможности ознакомиться с проектом акта в помещении Думы и администрации города Томска, направления проекта муниципального правового акта в библиотеки. Допускается также ознакомление населения с проектом муниципального правового акта путем его опубликования в печатных средствах массовой информации.

Жители города Томска, желающие выступить на публичных слушаниях, обязаны не позднее 5 дней до даты проведения слушаний подать в письменном виде в Думу города Томска или администрацию города Томска соответственно заявление об участии в слушаниях. Организатор проведения публичных слушаний составляет список желающих выступить на слушаниях. До начала публичных слушаний выступающие вправе ознакомиться со всем списком выступающих.

В случае если помещение, в котором проводятся публичные слушания, не может вместить всех желающих, может быть организована трансляция слушаний по радио или телевидению.

В случае необходимости допускается проведение публичных слушаний в течение нескольких дней, а также объявление перерывов в публичных слушаниях на несколько дней. В этом случае о продолжении публичных слушаний, времени и месте их проведения председательствующий объявляет, завершая работу на публичных слушаниях, в течение текущего дня.

Срок проведения публичных слушаний с момента оповещения жителей

муниципального образования о времени и месте их проведения до дня опубликования заключения о результатах публичных слушаний не может быть более одного месяца.

На публичных слушаниях ведутся протокол и аудиозапись слушаний. Выступления в средствах массовой информации по вопросу, вынесенному на публичные слушания, опубликованные в период с момента назначения слушаний и до их завершения, в случае направления их автором в Думу или администрацию города Томска соответственно приобщаются к материалам слушаний.

Все присутствующие на публичных слушаниях во время их проведения имеют право вносить председательствующему в письменном виде свои замечания и предложения по обсуждаемому муниципальному правовому акту, письменный текст своего выступления, которые приобщаются к протоколу слушаний. Перед завершением слушаний проводится голосование их участников по вопросу о поддержке принятия муниципального правового акта. Решение участников слушаний "Поддержать принятие муниципального правового акта, обсужденного на публичных слушаниях" или "Не поддерживать принятие муниципального правового акта, обсужденного на публичных слушаниях" носит рекомендательный характер и учитывается при принятии данного акта. Каких-либо иных решений на публичных слушаниях не принимается.

Администрация города обязана не позднее трех дней с момента проведения публичных слушаний и получения их материалов провести анализ выступлений, поступивших предложений и замечаний и подготовить заключение о возможности и целесообразности их учета.

До рассмотрения результатов слушаний не допускается принятие проекта муниципального правового акта, по которому эти слушания проводились.

В Думе города результаты слушаний подлежат обсуждению на собрании Думы при принятии проекта решения Думы, рассмотренного на публичных слушаниях.

Этот порядок касается большинства слушаний, проводимых по проектам решений органов местного самоуправления. Его можно считать "обычным". В зависимости от характера обсуждаемого вопроса подготовка и проведение публичных слушаний может иметь свои особенности, затрагивающие состав участников слушаний, порядок подготовки материалов слушаний и их доведения до сведения участников слушаний, сроки подготовки слушаний, оформления их итогов и т.д. Особенности процедуры подготовки и проведения публичных слушаний по некоторым вопросам фиксируются федеральными законами, и их соблюдение обязательно для органов местного самоуправления. Такая процедура предусмотрена, например, ст. 28 Градостроительного кодекса РФ.

Если "обычные" публичные слушания проводятся на всей территории муниципального образования с участием всех его жителей, то слушания по проектам генеральных планов поселений и городских округов проводятся в каждом населенном пункте муниципального образования. При внесении изменений в генеральные планы публичные слушания проводятся в населенных пунктах, в отношении территории которых предлагается внесение изменений в генеральные планы, а также в населенных пунктах, имеющих общую границу с указанными населенными пунктами.

При проведении таких публичных слушаний в целях обеспечения всем заинтересованным лицам равных возможностей для участия в публичных слушаниях территория населенного пункта может быть поделена на части. Предельная численность лиц, проживающих или зарегистрированных на такой части территории, устанавливается законами субъектов Российской Федерации, исходя из требования обеспечения всем заинтересованным лицам равных возможностей для выражения своего мнения.

В целях доведения до населения информации о содержании проекта генерального плана уполномоченные на проведение публичных слушаний органы местного самоуправления поселения или орган местного самоуправления городского округа в обязательном порядке организуют выставки, экспозиции демонстрационных материалов проекта генерального плана, выступления представителей органов местного самоуправления, разработчиков проекта генерального плана на собраниях жителей, в печатных средствах массовой информации, по радио и телевидению.

Срок проведения публичных слушаний с момента оповещения жителей муниципального образования о времени и месте их проведения до дня опубликования заключения о результатах публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и не может быть менее одного месяца и более трех месяцев.

Глава муниципального образования с учетом заключения о результатах публичных слушаний принимает решение о согласии с проектом Генерального плана и направлении его в представительный орган муниципального образования или об отклонении проекта Генерального плана и о направлении его на доработку.

Если "обычные" публичные слушания проводятся за счет местного бюджета, то в некоторых случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом, расходы, связанные с организацией слушаний, несет заинтересованное физическое или юридическое лицо.

9. Собрания и конференции граждан

Это традиционная форма участия населения в осуществлении местного самоуправления. Собрания и конференции проводятся для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. В одном случае собрания и конференции могут быть связаны с осуществлением территориального общественного самоуправления, в другом - нет. И в том и другом случае они проводятся не на всей территории муниципального образования, а на ее части. В этом отношении собрания и конференции отличаются от сходов, собираемых на территории всего поселенческого муниципального образования.

Если сход принимает властно-обязательные решения, то акты собраний и конференций таким качеством не обладают. Правда, собрания и конференции вправе принимать обращения к органам и должностным лицам местного самоуправления. Обращения подлежат рассмотрению, но это не значит, что они

должны обязательно получать положительный отклик.

Если на сходе участвуют жители муниципального образования не моложе 18 лет, обладающие избирательным правом, то на собрании и конференции вправе участвовать и те, кому исполнилось 16 лет.

Собрания проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом общественного территориального самоуправления. Конференции, т.е. собрания делегатов, устраиваются тогда, когда сосредоточить все население трудно из-за больших размеров территории и значительного числа жителей. При каких обстоятельствах устраивать собрание, а при каких конференцию должен определить устав или нормативный акт представительного органа муниципального образования?

В уставе или нормативном правовом акте муниципального образования прописываются процедура инициирования собраний и конференций, порядок избрания делегатов на конференцию, процедура проведения собраний и конференций, порядок голосования и принятия решений на них, формы информирования населения о решениях, принятых на собраниях и конференциях, и др.

Собрания и конференции по своим целям схожи с публичными слушаниями. И те и другие обсуждают вопросы местного значения. Вместе с тем между ними есть различия. Публичные слушания касаются конкретных проектов муниципальных правовых актов. Собрания и конференции могут проводиться не обязательно по таким поводам. Они могут обсуждать вопросы, по которым проекты муниципальных правовых актов еще будут (в случае необходимости) разрабатываться. Кроме того, на собраниях и конференциях население может просто информироваться о деятельности муниципальных властей.

Само обсуждение вопросов местного значения на публичных слушаниях в замысле должно быть углубленным - "специализированным". В нем обычно участвуют люди, профессионально знакомые с обсуждаемой проблемой. Требования в этом отношении к собранию или конференции не так высоки. Поэтому и процедура их проведения должна быть достаточно проста и менее формализована.

В статье 29 Федерального закона N 131-ФЗ указывается, что собрание граждан, проводимое по инициативе населения, назначается представительным органом муниципального образования в порядке, установленном уставом муниципального образования. Этот порядок не должен быть разрешительным. Собрания не обладают никакими властными возможностями. Это организационная форма, дающая людям возможность высказаться, обменяться мнениями по насущным вопросам местной жизни. Разрешительный порядок ее использования ограничивал бы свободу собраний и свободу слова, закрепленные Конституцией РФ. Поэтому уставом муниципального образования должен быть определен уведомительный порядок проведения собраний.

10. Опрос граждан

Это еще один новый для федерального законодательства демократический институт местного самоуправления.

Опрос граждан - это форма получения информации о мнении населения всего или части муниципального образования без какого-либо попутного воздействия на формирование этого мнения, например путем агитации опрашиваемых. Такой зондаж общественного мнения дает объективную картину сложившихся на данный момент позиций людей по поводу тех или иных обстоятельств.

Федеральный закон N 131-ФЗ определяет наиболее общие правила опроса граждан, а конкретный порядок его назначения и проведения поручает определить уставу и (или) нормативным актам представительного органа муниципального образования.

Результаты опроса носят рекомендательный характер. Мнение населения, выявленное в результате опроса, должно учитываться при принятии решений органами и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. Под органами государственной власти подразумеваются органы государственной власти субъекта Федерации, по инициативе которых может быть проведен опрос по одному поводу - для учета мнения граждан при принятии решения об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения. Все другие опросы проводятся по вопросам местного значения по инициативе представительного органа или главы муниципального образования. Население в состав субъектов инициативы опросов не входит, что подчеркивает "рабочее", подсобное значение опросов, их роль как специфической формы обратной связи органов местного самоуправления и населения.

Порядок проведения опроса может различаться в зависимости от характера выясняемых вопросов. В этом отношении большое значение имеет регулирование порядка проведения опросов муниципальными нормативными актами. Общий нормативный акт об опросе граждан должен определить различные способы опроса и требования к ним. В правовом нормативном акте о назначении опроса, принимаемым согласно Закону представительным органом местного самоуправления, устанавливаются дата и сроки проведения опроса; формулировка вопроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) при проведении опроса; методика проведения опроса; форма опросного листа; минимальная численность жителей муниципального образования, участвующих в опросе.

Единых требований к методике проведения опроса и количеству опрашиваемых Закон не устанавливает. Следовательно, опрос может проводиться с помощью электронных средств информации, а также по социологическим правилам, предусматривающим обоснованную "выборку", число респондентов, особенности формулирования вопросов и т.д. В этом случае муниципалитету не обойтись без привлечения специалистов-социологов. Такие опросы под силу крупным муниципалитетам. Именно в крупных муниципалитетах они и могут понадобиться. В небольших по численности муниципальных образованиях опросы вряд ли нужны.

11. Обращения граждан в органы местного самоуправления

Право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления находится в ряду основных конституционных прав и свобод человека и гражданина (ст. 33 Конституции) и в то же время служит одной из гарантий других конституционных прав и свобод. Сами обращения граждан в органы местного самоуправления служат важным каналом обратной связи органов местного самоуправления с населением.

Порядок и сроки рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления установлены Федеральным законом от 2 ноября 2006 г. "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", заменившим действовавший до него Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан".

Субъекты Федерации также могут участвовать в законодательном регулировании порядка рассмотрения обращений граждан, но сферы этого регулирования ограничены установлением положений, направленных на защиту права граждан на обращение, в том числе установлением гарантий права граждан на обращение, дополняющих гарантии, установленные Федеральным законом. Федеральный закон "О порядке рассмотрения обращений граждан" регулирует процедуру рассмотрения обращений как в государственных, так и в муниципальных органах, а региональные законы должны в полной мере ему соответствовать.

Согласно указанному Федеральному закону обращение гражданина - это направленное в орган или должностному лицу местного самоуправления письменное предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в орган местного самоуправления.

Предложение - это рекомендация гражданина по совершенствованию нормативных правовых актов, деятельности органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономического положения.

Заявление - просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц.

Жалоба - просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов других лиц.

Осуществляя свое право на обращение, гражданин может представлять дополнительные документы или обращаться с просьбой об их истребовании; знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц; получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов; обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской

Федерации; обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

Указанный Федеральный закон запрещает преследовать гражданина в связи с его обращением в орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой деятельности указанных органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц.

Гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает либо наименование органа местного самоуправления, в который направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица, а также свои фамилию, имя, отчество, почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения, излагает суть предложения, заявления или жалобы, ставит личную подпись и дату.

Праву граждан на обращение соответствуют обязанности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу.

Обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения. Запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется.

Обращение, поступившее в орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению. В случае необходимости рассматривающие обращение орган местного самоуправления или должностное лицо может обеспечить его рассмотрение с выездом на место.

Орган местного самоуправления или должностное лицо: обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости - с участием гражданина, направившего обращение; запрашивает необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия; принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина; дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов; уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

В случае если в обращении гражданина содержится вопрос, на который ему многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее

направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу. О данном решении уведомляется гражданин, направивший обращение.

Письменное обращение, поступившее в орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения. В исключительных случаях руководитель органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

Значение Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" для укрепления связей органов местного самоуправления с населением заключается еще и в том, что он устанавливает обязанность личного приема граждан руководителями органов местного самоуправления и уполномоченными на то лицами. Практика показывает, что некоторые руководители муниципальных органов в отсутствие закона не считали себя обязанными принимать граждан, так же как полагали излишним рассматривать их жалобы, ссылаясь на то, что установлен судебный порядок рассмотрения жалоб, и этого достаточно.

Закон установил, что информация о месте приема руководителями граждан, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения населения.

Содержание устного обращения, с которым гражданин приходит на прием, заносится в карточку личного приема гражданина. В случае если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно в ходе личного приема, о чем делается запись в карточке личного приема гражданина. В остальных случаях дается письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

В случае если в обращении содержатся вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных органа местного самоуправления или должностного лица, гражданину дается разъяснение, куда и в каком порядке ему следует обратиться.

В ходе личного приема гражданину может быть отказано в дальнейшем рассмотрении обращения, если ему ранее был дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

Органы местного самоуправления и должностные лица осуществляют в пределах своей компетенции контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений, анализируют содержание поступающих обращений, принимают меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан.

Гражданин имеет право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения, по решению суда.

В случае если гражданин указал в обращении заведомо ложные сведения, расходы, понесенные в связи с рассмотрением обращения органом местного самоуправления или должностным лицом, могут быть взысканы с данного гражданина по решению суда.

12. Другие формы муниципальной демократии

Расширив перечень форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления, Федеральный закон N 131-ФЗ определил отнюдь не закрытый их перечень. Он установил, что наряду с предусмотренными Законом формами непосредственного осуществления поселением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в реализации местного самоуправления в иных формах. Единственное условие такого участия - непротиворечие его Конституции РФ, Федеральному закону N 131-ФЗ, другим федеральным законам и законам субъектов Федерации.

Непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в его осуществлении основывается на принципах законности и добровольности.

Глава X. Органы местного самоуправления

1. Структура органов местного самоуправления

Хотя Конституция РФ, определяя пути осуществления местного самоуправления, ставит на первое место формы прямого волеизъявления граждан, а затем уже называет органы местного самоуправления (ч. II ст. 130), на практике основной объем самоуправления реализуется через органы местного самоуправления. Дело не только в том, что формы прямой демократии слабо используются в силу их неразвитости или апатии населения. Даже если эти формы будут применяться широко и эффективно, они не смогут конкурировать по объему решаемых вопросов с деятельностью органов местного самоуправления. Несмотря на то что использование форм прямого волеизъявления граждан на уровне местного самоуправления играет или, во всяком случае, должно играть более значительную роль, чем на федеральном или региональном уровнях государственной власти, оно не в состоянии заменить постоянную организационную деятельность специально созданных структур, исключая самые малые поселения, где такие структуры могут не создаваться (см. ниже).

Будучи важнейшим средством реализации права граждан на осуществление самоуправления, органы муниципальной власти находятся и

должны находиться в таких отношениях с населением, которые обеспечивали бы людям возможность решающего влияния на их деятельность. Речь идет прежде всего об определении гражданами структуры этих органов.

Федеральный закон N 131-ФЗ уточнил понятие структуры органов местного самоуправления, которая в соответствии с ч. 1 ст. 130 Конституции РФ определяется населением самостоятельно. В научной литературе до этого предлагалось разное толкование термина "структура органов местного самоуправления". Одни авторы считали, что Конституция не дает основания ограничивать содержание этого термина узким смыслом и что он предполагает не только систему органов, но и внутреннее разделение каждого из них. Другие авторы высказывались в том смысле, что конституционное понятие "структуры органов" равнозначно понятию "системы органов", и потому вопрос о внутреннем структурном устройстве местных органов следует решать в уставах муниципальных образований, а право населения самостоятельно определять структуру органов предполагает право устанавливать их систему.

Федеральный закон N 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления обозначил как "перечень" этих органов. По сути, это понятие идентифицировано с понятием системы органов, поскольку перечень органов предполагает не хаотичное, а в определенном порядке их расположение. Именно самих органов, а не их внутренних подразделений. В этом же смысле Закон употребляет понятие структуры местной администрации, куда входят органы администрации.

Указанный Федеральный закон по-новому подошел к содержанию конституционной формулы о роли населения в определении структуры органов местного самоуправления. После определения Конституцией этой формулы возникли споры о разнице в понятиях "самостоятельного" и "непосредственного" определения структуры. В 1996 г. Конституционный Суд РФ в Постановлении по делу о конституционности ряда положений Устава - Основного закона Читинской области указал, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, но в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными актами субъекта Российской Федерации, устанавливающими общие принципы организации местного самоуправления. Поскольку содержание "общих принципов" в Конституции не определено, законы об этих принципах могут, как уже выше отмечалось, включать различные ограничения самостоятельности населения. Используя эту правовую возможность, новый Федеральный закон указывает, что структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. При этом в структуре органов местного самоуправления обязательно должны быть не только представительный орган, но и глава муниципального образования и местная администрация.

Уставом муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, может быть предусмотрено формирование

исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющего полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

Поскольку согласно Конституции РФ население самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления, это предполагает разнообразие этих структур. С одной стороны, такое разнообразие позволяет учесть специфические условия разных муниципальных образований, наличие или отсутствие управленческих кадров, их подготовленность, гарантирует населению свободу в создании форм местного самоуправления и, следовательно, воспитывает уверенность в своих силах, самостоятельность в решении вопросов организационного устройства местной власти. С другой стороны, все это было бы так, если различие форм местного самоуправления цементировалось нормальными экономическими и социальными условиями их применения, сложившимися устойчивыми демократическими традициями. Пока их в современной России нет. Это и привело к необходимости сформулировать единые, оправданные интересами развития местного самоуправления и подкрепленные накопленным практическим опытом, подходы к определению структуры органов местного самоуправления.

Следуя Конституции РФ (ч. II ст. 130), органы местного самоуправления следует разделять на выборные и невыборные. Закон N 131-ФЗ не устанавливает полного перечня выборных органов. Предусматривая обязательность таких органов, он определяет основные из них, относя образование иных выборных органов на усмотрение муниципального образования. Теоретически это, например, могут быть выборные заместители глав муниципальных образований.

Выборность и невыборность органов местного самоуправления - это разграничение органов по порядку их образования. Такое разграничение не дает представления о функциональном назначении органов местного самоуправления в их системе. Содержательная классификация данных органов сводится прежде всего к их делению на представительные и исполнительные. Представительные органы выборные - суть органы, осуществляющие "проектную" функцию, которая заключается в выявлении и формировании интересов населения муниципального образования, т.е. в выработке на основе сопоставления, обсуждения, консенсуса общей воли многих депутатов, выражающих, в свою очередь, интересы различных групп населения и, в конечном счете, в выработке решений, определяющих пути развития муниципального образования. Такие проектные (в широком смысле) решения требуют, в свою очередь, решений и действий, направленных на претворение намеченного в жизнь. Этим занимаются исполнительно-распорядительные органы, которые могут быть выборными и невыборными.

На исполнительно-распорядительные и представительные органы в "чистом" виде делить органы местного самоуправления подчас довольно сложно, поскольку имеются варианты выполнения отдельных функций представительных органов исполнительно-распорядительными органами, и наоборот. Однако при этом нельзя согласиться с мнением о том, что могут быть и такие "модели" местного самоуправления, в которых создается не один представительный орган, а несколько с заранее определенными полномочиями: бюджетные органы,

контрольные органы, органы, распоряжающиеся муниципальной собственностью, и др. Здесь явно смешивается понятие представительного органа с другими понятиями. Нескольких представительных органов в одном муниципальном образовании не может быть, поскольку представлять все население этого образования одновременно разные структуры не в состоянии. Главный признак представительного органа в том и состоит, что, будучи выборным органом, он один объединяет в своем лице территориальное сообщество и уполномочен этим сообществом на решение важнейших вопросов его жизнедеятельности.

Могут быть избраны коллегиальные органы, которые будут выполнять отдельные функции местного самоуправления, но они не получат и не могут получить функции общего характера, которыми наделены представительные органы.

Еще одно основание классификации органов местного самоуправления - это классификация по способу принятия решений - коллегиальному или единоличному. Он предопределяется как функциональным назначением органа, так и характером принимаемых им решений. Представительный орган не может быть единоличным. Его основное назначение - интегрирование интересов различных групп населения, представленных коллективом депутатов. Ни один из депутатов не может претендовать на выражение мнения всего населения. Поэтому свои решения от имени всего населения представительный орган принимает в коллегиальном порядке большинством голосов депутатов. Причем этот порядок - прямое следствие и характера принимаемых решений - представительный орган решает наиболее значимые для муниципального образования вопросы.

Коллегиальными органами являются также органы муниципального контроля, которые со своих позиций могут рассматривать важные вопросы местной жизни.

Вопросы в сфере исполнительно-распорядительной, в сфере оперативного управления муниципальным хозяйством более эффективно и целесообразно решать на основе единоначалия, когда конкретными участками деятельности руководят профессионалы, и они же несут персональную ответственность за результаты своей работы. Хотя и в сфере исполнительно-распорядительной наиболее существенные решения могут в принципе приниматься с применением элементов коллегиальности.

Согласно Федеральному закону N 131-ФЗ органы местного самоуправления обладают собственными полномочиями в решении вопросов местного значения. Собственные полномочия - это относительно постоянные, устойчивые полномочия, отраженные в базовом документе местного самоуправления - уставе муниципального образования. Их изменение возможно на основе изменения устава. В то же время изменения компетенции в уставе могут быть вызваны федеральными законами. При этом речь может идти не только о вопросах местного значения, но и об отдельных государственных полномочиях, которыми наделяются органы местного самоуправления. Если в Законе о передаче полномочий муниципальному образованию речь идет о конкретном органе, которому поручается осуществление этих полномочий, то значение устава не столь велико, как в случае с решением вопросов местного значения. В последнем

случае именно устав может определять, какой конкретно орган решает эти вопросы. При передаче государственных полномочий с фиксированным органом-исполнителем в уставе просто воспроизводится поручение данному органу.

Органы, наделенные собственными полномочиями, вполне самостоятельно принимают решения в пределах этих полномочий. Вместе с тем в системе органов местного самоуправления есть и такие подразделения, которые только обеспечивают деятельность органов местного самоуправления и должностных лиц. Таким образом, при анализе системы органов местного самоуправления возможны разнообразные подходы к их классификации.

Если Федеральный закон N 154-ФЗ оставлял порядок определения населением структурных элементов на усмотрение субъектов Федерации, то Федеральный закон N 131-ФЗ сам устанавливает этот порядок. Структура органов местного самоуправления, согласно этому Закону, может определяться двояким образом: населением на местном референдуме (в муниципальном образовании с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек, - на сходе граждан) или представительным органом вновь образованного муниципального образования и закрепляется в уставе муниципального образования.

Согласно Закону референдум применяется для определения структуры муниципальных органов в случае создания на межселенных территориях вновь образованных муниципальных образований или в случае преобразования существующего муниципального образования (при объединении, разделении муниципальных образований или изменении статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его этого статуса).

Проведение местного референдума или схода граждан по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования обеспечивают органы государственной власти субъекта Федерации при наличии соответствующей инициативы жителей вновь образованного муниципального образования.

Местный референдум проводится в случае, если в течение одного месяца со дня вступления в силу закона субъекта Федерации об установлении границ соответствующего муниципального образования с инициативой о проведении референдума выступила группа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, которая образована в порядке, установленном Федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Федерации о проведении местного референдума. Указанная группа должна организовать сбор подписей жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, в количестве не менее 3% от их общей численности и представить подписные листы в избирательную комиссию субъекта Федерации в порядке и сроки, которые установлены Федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Федерации о проведении местного референдума.

Избирательная комиссия субъекта Федерации формирует избирательную комиссию муниципального образования, которая проверяет подлинность

собранных подписей, назначает дату проведения референдума, а также осуществляет иные, предусмотренные Федеральным законом N 131-ФЗ и другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Федерации, полномочия комиссии муниципального образования по проведению местного референдума. Полномочия избирательной комиссии муниципального образования могут возлагаться на территориальную избирательную комиссию в соответствии с Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Полномочия местной администрации по материально-техническому обеспечению проведения местного референдума осуществляет исполнительный орган государственной власти соответствующего субъекта Федерации.

В решении о структуре органов местного самоуправления муниципального образования, принимаемом на местном референдуме (сходе граждан), устанавливаются:

структура (перечень) и наименование органов местного самоуправления;

порядок избрания и полномочия главы муниципального образования - в соответствии с Федеральным законом N 131-ФЗ.

По инициативе населения в 2004-2005 гг. в 22 субъектах Российской Федерации было проведено более 400 местных референдумов по определению структуры органов местного самоуправления во вновь созданных муниципальных образованиях. Они проводились в основном в сельских поселениях - таких было более 320.

Согласно Федеральному закону N 131-ФЗ при отсутствии инициативы населения о проведении местного референдума структура органов местного самоуправления определяется представительным органом вновь образованного муниципального образования. Изменение структуры органов местного самоуправления осуществляется не иначе как путем внесения изменений в устав муниципального образования. Причем решение представительного органа муниципального образования об изменении структуры органов местного самоуправления вступает в силу не ранее чем по истечении срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего указанное решение.

Федеральный закон от 25 ноября 2008 г. N 222-ФЗ внес ряд дополнений в порядок решения вопросов, связанных с определением структуры органов местного самоуправления в условиях, когда отсутствует инициатива граждан.

Численность и срок полномочий депутатов представительного органа первого созыва вновь образованного муниципального образования, а также порядок избрания, полномочия и срок полномочий первого главы данного муниципального образования в случае отсутствия инициативы граждан о проведении указанного в настоящей части местного референдума устанавливаются законом субъекта Российской Федерации. Выборы в органы местного самоуправления вновь образованного муниципального образования должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня его создания.

Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации формирует

избирательную комиссию вновь образованного муниципального образования, которая назначает выборы в представительный орган данного муниципального образования и осуществляет иные предусмотренные настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъекта Российской Федерации полномочия избирательной комиссии муниципального образования по проведению выборов. Полномочия избирательной комиссии вновь образованного муниципального образования могут возлагаться на территориальную избирательную комиссию в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Материально-техническое обеспечение проведения выборов в представительный орган вновь образованного муниципального образования осуществляет исполнительный орган государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

До формирования органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования полномочия по решению вопросов местного значения вновь образованного муниципального образования на соответствующих территориях в соответствии со ст. 14-16 Федерального закона N 131-ФЗ осуществляют органы местного самоуправления, которые на день создания вновь образованного муниципального образования осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на этих территориях.

Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, которые на день создания вновь образованного муниципального образования осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на соответствующих территориях, действуют в части, не противоречащей федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, конституциям (уставам), законам и иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации, а также муниципальным правовым актам органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования.

Органы местного самоуправления вновь образованного муниципального образования в соответствии со своей компетенцией являются правопреемниками органов местного самоуправления, которые на день создания вновь образованного муниципального образования осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на соответствующей территории, в отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами. Вопросы правопреемства подлежат урегулированию муниципальными правовыми актами вновь образованного муниципального образования.

До урегулирования муниципальными правовыми актами вновь образованного муниципального образования вопросов правопреемства в отношении органов местных администраций, муниципальных учреждений, предприятий и организаций, ранее созданных органами местного самоуправления, которые на день создания вновь образованного муниципального образования осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения

на соответствующей территории, или с их участием, соответствующие органы местных администраций, муниципальные учреждения, предприятия и организации продолжают осуществлять свою деятельность с сохранением их прежней организационно-правовой формы.

2. Формирование органов местного самоуправления

Важнейшим средством реализации права граждан на осуществление местного самоуправления является наряду с определением населением структуры органов местного самоуправления формирование гражданами органов местного самоуправления.

Способов формирования органов местного самоуправления немало. Важнейший из них - выборы.

2.1. Особенности избирательных прав граждан на муниципальных выборах

Избирательные права граждан на муниципальных выборах гарантируются так же, как и на других - федеральных и региональных - выборах. При этом они имеют свои особенности. Несколько иное содержание имеет, в частности, всеобщее избирательное право. Если на федеральных и региональных выборах не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, то на муниципальных выборах эти лица на основании международных договоров РФ и в порядке, установленном законом, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах (п. 3 и 10 ст. 4 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"). Не участвуют в муниципальных выборах военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях, которые расположены на территории соответствующего муниципального образования (если место жительства этих военнослужащих до призыва на военную службу не было расположено на территории муниципального образования).

Законодательством предусмотрены возможности неравного представительства депутатов представительных органов муниципальных районов. Общий принцип равенства выборов при этом не соблюдается. Ниже пойдет также речь о возможности непрямых выборов депутатов представительных органов муниципальных районов - об их двухстепенности.

Все компоненты процесса муниципальных выборов в принципиальном плане строятся на тех же демократических основаниях, что и федеральные и региональные выборы. На некоторых этапах этого процесса они имеют свою специфику.

Выборы соответствующих органов местного самоуправления и депутатов являются обязательными, периодическими и проводятся в сроки, обеспечивающие соблюдение сроков полномочий этих органов и депутатов. Муниципальные выборы назначаются представительным органом муниципального образования в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования. При этом принимается во внимание порядок, по которому общим днем голосования на выборах в органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления является второе воскресенье марта или в случаях, предусмотренных федеральным законом, - второе воскресенье октября года, в котором истекают полномочия указанных органов или депутатов указанных органов. Однако в определенных случаях полномочия органов местного самоуправления могут продлеваться или сокращаться.

Согласно Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", если уполномоченный на то орган или должностное лицо не назначит выборы в предусмотренные законом сроки, а также если уполномоченный орган или должностное лицо отсутствует, выборы назначаются соответствующей избирательной комиссией. Если и комиссия не назначает выборы в срок, суд общей юрисдикции может определить срок, не позднее которого уполномоченные на то органы, должностные лица или избирательная комиссия должны назначить выборы.

Формирование избирательных комиссий, организующих и обеспечивающих подготовку и проведение муниципальных выборов, - муниципальной, территориальных, окружных и участковых - осуществляется не только на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта Федерации, но и предложений избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования, а также предложений собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы.

Граждане вправе в допускаемых законом формах и законными методами проводить предвыборную агитацию. Формально они вправе воспользоваться для этого телевидением, радио, периодическими печатными изданиями. Но фактически на муниципальных выборах, особенно на выборах органов местного самоуправления в малых городских и сельских поселениях, эти средства массовой информации недоступны для избирателей. Поэтому здесь агитацию поводят на собраниях избирателей и путем индивидуальной разъяснительной работы.

Ответственным периодом избирательной компании является выдвижение кандидатов. Это как бы завязка всей избирательной интриги. Крайне важно при этом, кто имеет право быть выдвинутым кандидатом. Согласно ст. 32 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Российской Федерации" кандидатом может быть выдвинут любой гражданин, обладающий пассивным избирательным правом.

Ограничение пассивного избирательного права связано с достижением определенного возраста. Эти ограничения могут устанавливаться законом субъекта Федерации, но при этом минимальный возраст не может превышать 21 года. Установление максимального возраста не допускается.

В отношении главы муниципального образования установлены дополнительные условия реализации пассивного избирательного права. Гражданин Российской Федерации, замещавший должность главы муниципального образования и ушедший с указанной должности в отставку по собственному желанию, в том числе в связи с избранием его депутатом либо на иную выборную должность, замещение которой несовместимо со статусом главы муниципального образования, либо отрешенный от должности главы муниципального образования высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с указанными обстоятельствами. Это правило направлено против избирательных технологий, с помощью которых ушедший в отставку по собственному желанию глава муниципального образования потом снова выдвигает свою кандидатуру, используя преимущества внезапного маневра и не давая времени своим соперникам развернуть избирательную кампанию.

В соответствии с федеральным законодательством кандидат считается выдвинутым, если он представляет в избирательную комиссию соответствующие документы, в том числе сведения о размере и источниках своих доходов, о принадлежащем ему на праве собственности имуществе, вкладах в банках ценных бумаг. Для кандидатов, избираемых в органы местного самоуправления малочисленных муниципальных образований сделано исключение. В малых поселениях каждый на виду, и о доходах его знают все. Поэтому федеральный законодатель определил: если законом субъекта Федерации не предусмотрено иное, кандидаты могут не представлять сведения о доходах и имуществе на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований, при которых избирательные округа образуются в соответствии со средней нормой представительства, не превышающей 5 тыс. избирателей.

Общим правилом при выдвижении кандидатов в порядке самовыдвижения является сбор подписей в поддержку кандидата или внесение избирательного залога. Из этого правила при муниципальных выборах тоже есть исключение. Вместо сбора подписей и внесения избирательного залога кандидату предоставляется возможность зарегистрироваться в заявительном порядке, если это предусмотрено законом субъекта Федерации. Причем заявительный порядок может применяться при проведении выборов в представительные органы муниципальных образований со средней нормой представительства избирателей, установленной законом, но не более 10 тыс.

Согласно федеральному избирательному законодательству кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании. На муниципальных выборах кандидату предоставляется возможность не создавать избирательный фонд при условии, что число избирателей в избирательном округе не превышает 5 тыс. и финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится. В

этом случае кандидат должен уведомить соответствующую избирательную комиссию об указанных обстоятельствах.

По общему правилу все денежные средства, образующие избирательный фонд, перечисляются на специальный избирательный счет, открываемый с разрешения соответствующей избирательной комиссии кандидатом либо его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, или уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения в филиалах Сберегательного банка Российской Федерации, а при их отсутствии - в других кредитных организациях, расположенных на территории избирательного округа. Поскольку в сельских поселениях зачастую отсутствуют отделения банков, в связи с чем у кандидатов возникают сложности с открытием избирательного счета, законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что на выборах органов местного самоуправления сельских поселений перечисление средств избирательного фонда на специальный избирательный счет необязательно в случае, если расходы на финансирование избирательной кампании кандидата не превышают 3 тыс. руб.

Демократизм выборов обеспечивается их альтернативностью, состязательностью кандидатов. Поэтому закон устанавливает правило о том, что если ко дню голосования в одномандатном (многомандатном) избирательном округе число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа депутатских мандатов или равным ему, либо если в едином избирательном округе будет зарегистрирован только один кандидат, список кандидатов или не будет ни одного зарегистрированного кандидата, списка кандидатов, голосование в таком избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладывается для дополнительного выдвижения кандидатов, списков кандидатов. В то же время оговариваются исключения, в том числе для выборов депутатов представительных органов муниципальных образований, если это предусмотрено законом субъекта Российской Федерации. Учитываются нередкие ситуации, когда на выборах депутатов представительных органов малых муниципальных образований не хватает кандидатов.

Если в целом сравнивать порядок выборов на федеральном или региональном уровнях с проведением муниципальных выборов, то можно сделать вывод, что выборы депутатов и органов местного самоуправления менее формализованы, более просты, хотя и они требуют строгого соблюдения процедуры, гарантирующей избирательные права граждан и дающей возможность населению избрать в муниципалитеты достойных представителей.

Вместе с тем это не исключает возможности и необходимости и дальше упрощать процедуру муниципальных выборов (особенно поселенческих органов), добиваться ее меньшей формализованности.

2.2. Выборы глав муниципальных образований

Как уже отмечалось, Конституция РФ (ч. II ст. 130) указывает на то, что местное самоуправление осуществляется гражданами прежде всего путем референдумов, выборов и через органы местного самоуправления. В главе 5

Федерального закона N 131-ФЗ "Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участие населения в местном самоуправлении" выборы рассматриваются именно как формы участия местного населения в осуществлении местного самоуправления. Население, создавая органы местного самоуправления путем выборов, осуществляют как бы первичный акт самоуправления. Строго говоря, выборы не могут рассматриваться только в этом качестве. Недаром в перечне вопросов местного значения, решаемых органами местного самоуправления, они не значатся. Выборы - способ формирования органов местного самоуправления, причем важнейший, поскольку он обеспечивает реальное содержание конституционного права гражданина избирать и быть избранным в органы местного самоуправления.

В Конституции РФ указывается, что местное самоуправление осуществляется (кроме форм прямой демократии) через выборные и другие органы самоуправления. В Европейской хартии местного самоуправления выборы тоже рассматриваются как существенное и необходимое свойство местной власти. Есть выборные органы местного самоуправления - налицо предпосылки для деятельных муниципалитетов. Нет выборных органов - о самоуправлении говорить не приходится.

В России на муниципальных выборах избираются представительный орган и глава муниципального образования. Если глава исполняет обязанности главы местной администрации (что заранее заложено в Уставе муниципального образования) - это значит, что и глава местной администрации, по существу, тоже выборные должностное лицо. Глава муниципального образования (безотносительно к тому, будет он выполнять полномочия главы местной администрации или нет) избирается всеобщими выборами по принципу относительного или абсолютного большинства. Если избираемый по принципу абсолютного большинства кандидат не получает сразу нужного количества голосов, проводится второй тур голосования, где побеждает получивший наибольшее количество голосов избирателей по сравнению с другими кандидатами.

Последнее время на муниципальных выборах все большее значение приобретает партийная принадлежность кандидатов. При этом наиболее сильные позиции занимают кандидаты "Единой России". До сих пор региональными лидерами - губернаторами субъектов Федерации не изжито применение "административного ресурса" с целью избрания нужного партийного кандидата. Причем изобретаются все новые и новые формы использования этого ресурса. Например, на выборах в октябре 2010 г. институциональной формой административного влияния на исход выборов стало назначение губернаторами в городские округа и муниципальные районы своих полпредов. Например, в Забайкальском крае их было 16, в Мурманской области - 6, в Красноярском крае - 8 и т.д. Эти чиновники (кое-где в ранге региональных министров) помогали местным администраторам в решении организационных вопросов выборов, уже своим присутствием ориентируя их на выдвижение кандидатов, как правило, кандидатов "Единой России", и представление их в лучшем свете избирателям. О реальном представительстве населения на таких выборах, учете истинных предпочтений избирателей не могло быть и речи.

В настоящее время политическими партиями, главным образом партией "Единая Россия", ведется кампания замены всеобщих выборов глав муниципальных образований выборами их депутатами представительных органов с одновременным назначением руководителей администраций (сити-менеджеров), в руках которых сосредоточиваются исполнительно-распорядительные функции. С одной стороны, введение института сити-менеджеров - объективный процесс, который наблюдается во многих странах. Он связан с усложнением муниципального управления, необходимостью привлечения к нему профессионалов. Однако в условиях России этот процесс сильно политизируется. На должности глав администраций нередко подбираются не лучшие по деловым качествам люди и кандидаты, ориентирующиеся на мнение региональных властей (которые участвуют в подборе сити-менеджеров наряду с муниципальными органами (подробнее см. ниже)). В этой связи существует оппозиция введению порядка, при котором главы администраций не избираются, а назначаются по контракту. Противники этой практики считают, что, хотя она предусмотрена Законом N 131-ФЗ, ее широкое применение лишает население права самим выбирать кандидата на должность руководителя, который в этом случае будет подотчетен избирателям. Процесс идет с трудом и отменить прямые выборы руководителей местной администрации удается далеко не везде.

2.3. Выборы представительных органов муниципальных образований на основе всеобщего, прямого, равного избирательного права при тайном голосовании

Кроме выборов руководителей муниципального образования по закону на муниципальных выборах избираются депутаты представительного органа муниципального образования. Кроме того, могут избираться члены контрольного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования. Проводятся повторные выборы (в случае если основные первичные выборы признаны несостоявшимися) и дополнительные выборы (в случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного в данном округе).

Муниципальные выборы, как и местные референдумы, регулируются обширным избирательным законодательством. Основополагающим для муниципальных выборов является Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", который развивает и конкретизирует конституционное право граждан избирать и быть избранным в органы местного самоуправления. Кроме того, как отмечалось выше, в 1990 г. принят и действует специальный Федеральный закон "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления". Ряд положений о муниципальных выборах содержит Федеральный закон N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". На основе федерального законодательства принимают акты о муниципальных выборах субъекта Федерации. В ряде субъектов (Алтайский край, Белгородская,

Воронежская области, например) действуют избирательные кодексы, которыми регулируются региональные и муниципальные выборы и референдумы и отзыв депутатов представительных органов.

Существенную роль в регулировании муниципальных выборов играют также уставы муниципальных образований, не только дополняющие и конкретизирующие вопросы, связанные с процедурой выборов, но и устанавливающие некоторые принципиальные положения, существенно отличающие порядок выборов муниципальных органов в одних муниципальных образованиях от других (выборы руководителей муниципальных образований - всеобщие или представительными органами, избирательную систему, порядок распределения мандатов и др.). В некоторых отношениях, как это было отмечено выше в законодательных актах - федеральных и региональных - содержатся нормы, в известных пределах корректирующие основные принципы выборов, соблюдаемые на выборах федеральных и региональных органов.

Существенные особенности имеются в применении на муниципальных выборах избирательных систем. Федеральным законом от 21 июля 2005 г. N 93-ФЗ в Федеральный закон N 131-ФЗ внесены дополнения, согласно которым законом субъекта РФ устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при приведении муниципальных выборов, и порядок их применения. В соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании. Законом субъекта Российской Федерации могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств. Закон установил, что под избирательной системой понимаются условия признания кандидата, кандидатов избранными, список кандидатов - допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов.

Заметим достаточную гибкость этих законодательных установлений, предусматривающих возможность выбора субъектами Федерации видов избирательных систем и решающую роль самих муниципальных образований в этом деле, получивших право в своем уставе окончательно решать вопрос, какую избирательную систему надо использовать в данном муниципалитете.

К концу 2010 г. большинство субъектов Российской Федерации внесло изменения в свои законы о муниципальных выборах в соответствии с новыми нормами Федерального закона N 131-ФЗ о применении на выборах различных видов избирательных систем. Однако приверженность традиционной мажоритарной системе сохранилась в 18 субъектах РФ (Чувашской Республике, Вологодской, Амурской, Ленинградской, Орловской, Ростовской областях и др.). В их законах определено, что на муниципальных выборах применяется только эта система. Поскольку по смыслу Федерального закона N 131-ФЗ законами субъектов РФ муниципальным образованиям должен быть определен перечень возможных видов (а не одного вида) избирательных систем числом не менее двух,

некоторые субъекты РФ (Магаданская и Орловская области) называют в качестве различных систем мажоритарную систему относительного большинства и мажоритарную систему абсолютного большинства, хотя обе они являются разновидностью одной и той же избирательной системы.

В то же время большинство субъектов РФ приняли законы, которыми устанавливается, что, кроме мажоритарной (абсолютного и относительного большинства), на муниципальных выборах может применяться пропорциональная (с открытыми и закрытыми списками кандидатов) и смешанная - мажоритарно-пропорциональная (с различной долей кандидатов, баллотирующихся по спискам избирательных объединений) избирательные системы. Причем более чем в двух третях субъектов РФ (исключая те, где оставлена мажоритарная система) возможно применение всех трех избирательных систем: мажоритарной, пропорциональной и смешанной, а примерно в одной трети-двух избирательных систем: мажоритарной и смешанной.

В Федеральном законе N 131-ФЗ указывается, что законом субъекта РФ могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях, перечень которых является открытым. При этом он включает главные условия, к которым относятся численность избирателей в муниципальной образовании и вид муниципального образования.

На практике пределы усмотрения субъектов РФ при определении применения устанавливаемых ими избирательных систем в муниципальных образованиях оказались весьма широки. Законами устанавливается численность избирателей в муниципальных образованиях безотносительно к видам муниципальных образований, виды муниципальных образований безотносительно к численности проживающих в них избирателей, наконец, сочетание видов муниципальных образований и численности избирателей (иногда населения) в них. В ряде случаев смешанная или пропорциональная избирательные системы устанавливались только для городских округов, причем иногда с условием наличия в них значительного числа зарегистрированных избирателей - свыше 150 тыс. (Краснодарский край), 100 тыс. (Приморский край, Рязанская область), 80 тыс. человек (Белгородская область). В отдельных законах для городских округов устанавливается только смешанная избирательная система, если число избирателей в этих округах составляет не менее 20 тыс. человек (Тульская область).

В некоторых законах субъектов РФ о муниципальных выборах указывалось, что в муниципальных образованиях (безотносительно к их виду) с числом избирателей не менее 100 тыс. человек применяется смешанная избирательная система, а в остальных муниципальных образованиях - мажоритарная избирательная система. Поскольку в Федеральном законе N 131-ФЗ установлено, что применение той или иной избирательной системы в конкретном муниципальном образовании определяется уставом этого муниципального образования, вряд ли оправдано в законе субъекта РФ точное указание муниципалитета, в котором должна использоваться данная избирательная система.

Тем не менее в первоначальной редакции законов некоторых субъектов РФ, регулирующих применение избирательных систем на муниципальных выборах,

прямо указывались муниципальные образования, где должна использоваться данная избирательная система. Например, в Законе Нижегородской области о выборах депутатов представительных органов муниципальных образований говорилось, что в городах областного значения (Нижний Новгород, Дзержинск, Арзамас) не менее 1/3, но не более 1/2 от установленного числа депутатов представительного органа муниципального образования избирается по единому муниципальному округу. В новой редакции Закона этого субъекта РФ такой детализации нет. Единственным из действующих законов субъектов РФ, где сохранилось указание конкретного муниципального образования, на выборах представительного органа которого действует определенная избирательная система, является Закон Ставропольского края. В нем прямо записано, что уставом муниципального образования, являющегося административным центром субъекта РФ, устанавливается, что при проведении выборов депутатов представительного органа этого муниципального образования применяется пропорциональная избирательная система.

Субъекты РФ нередко определяли в своих законах численность депутатов, избираемых по спискам и по мажоритарным округам при смешанной избирательной системе, вид округов (одномандатные или многомандатные) при мажоритарной системе, избирательную систему, если она не указана в уставе муниципального образования, и некоторые другие условия применения видов избирательных систем.

Основная тенденция, которую можно заметить в регламентации избирательных систем, состояла в том, что смешанная и пропорциональная системы применялись в городских округах и муниципальных районах, а мажоритарная система - в городских с сельских поселениях. И в этом есть логика.

В принципиальном плане муниципальным выборам больше подходит мажоритарная избирательная система. Пропорциональная система отдаляет депутатов от избирателей, ослабляет их прямые контакты, которые в наибольшей степени обеспечиваются выборами депутатов именно по мажоритарной системе, поскольку в этих условиях можно полнее учитывать настроения, волю, мнения, нужды, потребности конкретных людей и их малых групп. Пропорциональная система подходит больше для крупных муниципальных образований, особенно для крупных городских округов, где депутаты отдалены от избирателей и избиратели практически не знают их в лицо.

В небольших по численности населения муниципальных образованиях с малым числом избирателей и депутатов практически невозможно распределение мандатов согласно количеству голосов, полученных партийными списками.

Проблема регулирования муниципальных избирательных систем до последнего времени состояла, во-первых, в том, что указанная общая тенденция намечалась только пунктиром и в ряде случаев нарушалась установлением возможности смешанных и пропорциональных выборов в городских и сельских поселениях, и, во-вторых, в том, что условия применения этих систем в других муниципальных образованиях (городских округах и муниципальных районах) оказались весьма пестрыми, не всегда обоснованными. Поэтому когда встал вопрос о развитии политической конкуренции на муниципальном уровне и выборе депутатов представительных органов муниципальных образований по партийным

спискам*(99), потребовалось внести изменения в порядок муниципальных выборов в федеральное законодательство.

Норма Федерального закона N 131-ФЗ о том, что законом субъекта РФ устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения, осталась в неизменном виде. Однако Федеральным законом от 20 марта 2011 г. N 38-ФЗ, внесенным в Государственную Думу Президентом РФ, усмотрения субъектов РФ ограничены жестким правилом о том, что не менее половины депутатских мандатов в представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 депутатов и более распределяются в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Законом субъекта Российской Федерации могут быть определены условия применения видов избирательных систем в иных муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств. Эти нововведения, безусловно, имеют, в первую очередь, политический смысл. Вряд ли стоит сомневаться в том, что переход выборов представительных органов крупных муниципальных районов и городских округов на смешанную избирательную систему направлен на укрепление единства государственного руководства через каналы партийного влияния на деятельность муниципалитетов. Вместе с тем указанные новеллы упорядочат региональное законодательство, регулирование применения на муниципальных выборах избирательных систем.

Остаются нерешенными некоторые другие правовые проблемы, связанные с применением на муниципальных выборах пропорциональной смешанной и мажоритарной избирательных систем.

В пункте 3.1 ст. 32 Федерального закона от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" говорится, что если законом субъекта РФ предусмотрено, что в представительном органе муниципального образования все депутатские мандаты распределяются между списками кандидатов пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков, законом субъекта РФ должны быть предусмотрены гарантии права реализации гражданами Российской Федерации, не являющимися членами избирательных объединений, быть избранными депутатами представительных органов муниципального образования. К сожалению, правоприменительная практика показывает, что это законодательное положение фактически остается на бумаге. Причина тому не только его декларативность, но и нежелание региональных органов ее преодолевать. Данное положение содержится в небольшом числе законов субъектов РФ. Например, в Законе Карачаево-Черкесской Республики от 3 июля 2006 г. N 44-РЗ "О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований и иных выборных должностных лиц местного самоуправления в Карачаево-Черкесской Республике" установлено, что в случае, если уставом городского округа или муниципального

района будет предусмотрено, что выборы депутатов представительного органа проводятся по пропорциональной системе, избирательные объединения вправе выдвинуть в составе списков кандидатов граждан Российской Федерации, не являющихся членами данного избирательного объединения, причем указанные граждане могут составлять не более 50% от числа кандидатов, включенных в список кандидатов.

И в этом случае вряд ли можно рассматривать попадание в список кандидатов как гарантированную возможность. Речь идет о праве избирательного объединения решить этот вопрос так, как оно считает нужным. Между тем реализация в соответствующих формах указанной нормы Федерального закона позволила бы на муниципальном уровне сочетать решение как общих задач данного муниципального образования, так и более конкретных, приближенных к непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения. Для этого надо, чтобы в указанном Федеральном законе шла речь не о расплывчатом "праве" избирательного объединения включать или не включать в списки кандидатов граждан, не состоящих в рядах данного объединения, а об обязанности делать это.

Не стоит забывать при этом о ст. 19 Конституции РФ, где говорится, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от его принадлежности к общественным объединениям, а право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления отнесено Конституцией РФ к основным правам и свободам человека и гражданина.

Законы ряда субъектов РФ расходятся с федеральным законодательством. Данными законами на муниципальных выборах предусматривается применение традиционной мажоритарной системы (с различными модификациями), хотя Федеральный закон N 131-ФЗ предполагает необходимость установления законами субъектов РФ нескольких избирательных систем (включая пропорциональную и смешанную), из которых конкретные муниципалитеты выбираются наиболее подходящую к их условиям. При данных обстоятельствах требуются дополнительные усилия федеральных контрольных и надзорных органов для приведения законов субъектов РФ в соответствие с Федеральным законом N 131-ФЗ. Однако это был бы односторонний, в известном смысле формальный, подход, не учитывающий внутренних противоречий Федерального закона N 131-ФЗ.

Требует внимания законодателя противоречие некоторых норм федеральных законов от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Речь идет о принципе равенства представительства избирателей, закрепленном в избирательном федеральном законе, и о правиле, установленном федеральным законом о местном самоуправлении, согласно которому число депутатов, избираемых в представительный орган муниципального района от одного поселения, не может превышать 2/5 от установленной численности представительного органа муниципального района.

Противоречивость норм двух указанных законов появилась, как только вступили в силу соответствующие нормы Федерального закона N 131-ФЗ. С тех пор прошло несколько лет, а спор о том, какой закон "главнее" и какой надо исправлять, продолжается. В результате сложилась неодинаковая практика правоприменения. Причем по рекомендации ЦИК РФ, не согласной с правильностью и обоснованностью нормы Федерального закона N 131-ФЗ, некоторые субъекты РФ установили смешанную избирательную систему на выборах представительных органов муниципальных районов*(100). Получается, что в этих субъектах РФ проблема решена. Другие субъекты Федерации этого не сделали, и там по воле местных властей применяются либо нормы избирательного закона, либо нормы закона о местном самоуправлении.

Представляется, что законодателю пора вмешаться в этот спор и ликвидировать противоречие двух важных федеральных законов.

2.4. Двухстепенные выборы представительных органов муниципальных районов

По смыслу Федерального закона N 67-ФЗ "Об общих гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" выборами являются только выборы на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании, и выборными органами местного самоуправления признаются органы, избираемые непосредственно населением муниципального образования и (или) образуемые представительным органом муниципального образования (п. 49 ст. 2 указанного Закона).

Однако Федеральный закон N 131-ФЗ установил, что муниципальным органом, а именно представительным органом муниципального района может считаться и орган, избранный представителями сельских и городских поселений из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений данного муниципального района, т.е. орган, избранный не непосредственно избирателями данного района, а опосредствованно. Эта новелла муниципального права призвана обеспечить более внимательный учет в работе представительного права района, интересы каждого поселения.

За и против таких выборов споры ведутся до сих пор. Одни исследователи считают их неконституционными, противоречащими Европейской хартии местного самоуправления, ограничивающими право граждан на участие в самоуправлении*(101). Другие полагают, что степень усмотрения федерального законодателя по выбору той или иной модели порядка наделения полномочиями депутатов представительного органа муниципального района определяется, с одной стороны, нормативным содержанием конституционного права на местное самоуправления, в том числе в его интерпретации, содержащейся в Европейской хартии местного самоуправления. С другой же стороны, она определяется содержанием конституционных целей, стоящих перед публичной властью, ее конституционными функциями, а также вытекающими из Конституции принципами

ее организации*(102).

При формировании прямым путем прямых выборов населением органов и должностных лиц муниципальной власти, которые (или представители которых) в последующем делегируются в состав органа муниципальной власти более широкой территориальной сферы компетенции при том, что эта компетенция в содержательном плане качественно не отличается от компетенции органов, делегировавших своих представителей в его состав, а носит в своей основе координационный характер, порядок его формирования (не путем прямых выборов населением) не может рассматриваться как ущемляющий право граждан на участие в местном самоуправлении на данном территориальном уровне организации муниципальной власти. Сформированному же подобным образом представительному органу муниципального района не может быть отказано в признании статуса органа опосредованного народного представительства*(103).

Окончательное официальное мнение по этой проблеме может дать Конституционный Суд РФ. Суды же общей компетенции, включая Верховный Суд РФ, принимают решения, не сомневаясь в конституционности данной процедуры формирования представительного органа муниципального района. Во всех спорах Верховный Суд РФ выступает на страже тех, кто избирает представительный орган муниципального района в соответствии с п. 2 ч. 4 ст. 35 Федерального закона N 131-ФЗ и не считает доказательными аргументы его противников*(104).

К настоящему времени примерно 10% представительных органов муниципальных районов сформированы согласно указанной норме Федерального закона N 131-ФЗ. Обнаруживается некоторая тенденция перехода именно к этому двухстепенному порядку выборов районных представительных органов. Как показывает практика, этот способ таит в себе как плюсы, так и минусы, обнаруживает некоторые пробелы и внутренние противоречия Федерального закона N 131-ФЗ.

В соответствии с п. 5 ч. 4 ст. 35 Федерального закона N 131-ФЗ инициатива о формировании представительного органа муниципального района оформляется решением представительного органа расположенного в границах муниципального района поселения. В решении указывается предлагаемая норма представительства депутатов представительных органов поселений в представительном органе муниципального района, а также день начала работы сформированного в соответствии с указанным порядком представительного органа муниципального района. День начала работы данного органа не может быть ранее дня истечения срока полномочий представительного органа муниципального района, сформированного путем выборов в соответствии с п. 2 ч. 4 ст. 35. Представительный орган муниципального района формируется в соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 35, если такое решение в течение одного года со дня выдвижения соответствующей инициативы поддержано представительными органами не менее чем двух третей поселений, входящих в состав муниципального района. Решения представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района, о поддержке инициативы о формировании представительного органа муниципального района в порядке, предусмотренном п. 1 ч. 4 ст. 35, направляются в представительный орган

муниципального района. Представительный орган муниципального района ведет учет данных о рассмотрении инициативы о формировании представительного органа муниципального района в порядке, предусмотренном п. 1 ч. 4 ст. 35, и принимает решение о результатах ее рассмотрения. В решении указываются представительные органы поселений, поддержавших данную инициативу, количество представителей от каждого поселения в представительный орган муниципального района, формируемый в порядке, предусмотренном п. 1 ч. 4 ст. 35, и день начала работы указанного представительного органа. Данное решение направляется в представительные органы поселений, входящих в состав муниципального района, и подлежит опубликованию в течение одного месяца со дня его принятия в порядке, предусмотренном уставом муниципального района.

Установленный в соответствии с настоящей частью порядок формирования представительного органа муниципального района закрепляется в уставе муниципального района в течение трех месяцев со дня начала работы соответствующего представительного органа муниципального района. В этот же срок представительный орган муниципального района принимает решение о приведении устава муниципального района в соответствие с требованиями ч. 2 ст. 36 настоящего Федерального закона.

Инициатива о формировании представительного органа муниципального района в порядке, установленном п. 1 ч. 4 ст. 35, может быть выдвинута не позднее чем за один год до наступления даты, начиная с которой представительный орган муниципального района был вправе принять решение о назначении выборов депутатов представительного органа муниципального района нового созыва в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". В случае принятия в порядке, установленном настоящей частью, решения о формировании представительного органа муниципального района в соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 35, выборы в представительный орган муниципального района не назначаются.

Создание в таком порядке представительного органа муниципального района направлено на координацию деятельности всех поселений, находящихся на территории района, и укрепление сотрудничества этих муниципальных образований и районных властей, сокращение конфликтных ситуаций между муниципалитетами разных уровней. Оно обеспечивает непосредственное участие поселенческих структур в решении представительным органом муниципального района вопросов, затрагивающих жизненные интересы поселений, - утверждение бюджета района, принятие и изменение устава района, принятие планов и программ развития района и т.д.

Вместе с тем в законодательной модели есть пробелы и формулы с неоднозначным смыслом в установленной процедуре. Судя по замыслу законодателя, главная роль в формировании районного представительного органа по предлагаемому порядку принадлежит органам поселений. Это предполагает, во-первых, выражение воли двух третей поселений, и, во-вторых, оформление этой воли решением представительного органа муниципального района. После вынесения решения, констатирующего факт поддержки

выдвинутой инициативы двумя третями поселений, этот факт становится юридическим фактом, т.е. правовым основанием для последующих действий.

Согласно ст. 35 порядок формирования представительного органа закрепляется в уставе района в течение трех месяцев со дня начала работы соответствующего представительного органа муниципального района. Что значит "соответствующего"? Того, который только что создан из представителей поселений? Но это входит в противоречие с ч. 8 ст. 34 и ч. 8 ст. 44 Федерального закона N 131-ФЗ, где говорится, что изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования и изменяющие структуру органов местного самоуправления, полномочия этих органов и выборных и должностных лиц местного самоуправления, вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего муниципальный правовой акт о внесении в устав указанных изменений и дополнений. Значит, "соответствующий" представительный орган - это тот представительный орган муниципального района, в течение срока действия которого выдвигаются и принимаются инициативы о его переформировании, но который остается избираемым на всеобщих выборах органом, принимающим изменения в уставе о его переформировании и работающим до конца своих полномочий в прежнем качестве.

Согласно ч. 4 ст. 44 в обсуждении изменений в уставе муниципального района должны принимать участие граждане. Затем он принимается большинством голосов в две трети депутатов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального района. Если принято решение о переформировании представительного органа муниципального района, принимать решение о назначении выборов не имеет смысла. Депутаты вновь сформированного представительного органа частично будут меняться по решению представительного органа поселения, коль скоро даты общих выборов районного представительного органа и некоторых органов поселений могут не совпадать.

Возникает вопрос: как быть, если представительный орган поселения отзывает свое решение по поддержке инициативы о преобразовании представительного органа муниципального района и число поселений, поддержавших эту инициативу, станет меньше двух третей поселений? Или до окончания срока полномочий представительного органа района налагается мораторий на решение представительных органов поселений об отзыве своей поддержки инициативе переформирования районного представительного органа? Очевидно, что в законодательстве процедура переформирования представительного органа муниципального района и ее возможные правовые последствия должны быть прописаны более полно.

Полномочия представительного органа муниципального образования независимо от порядка его формирования могут быть прекращены досрочно в порядке и по основаниям, связанным с ответственностью этого органа перед государством, которая предусмотрена в ст. 73 Федерального закона N 131-ФЗ. Полномочия представительного органа муниципального района прекращаются и по иным основаниям, независимо от того, в каком порядке он сформирован.

В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа

муниципального района, сформированного в соответствии с п. 1 ч. 4 настоящей статьи, представительные органы соответствующих поселений обязаны в течение одного месяца избрать в состав представительного органа муниципального района других депутатов. Вместе с тем кроме случаев досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального района должен быть установлен порядок обратного перехода представительного органа муниципального района к прямым выборам.

2.5. Выборы органов и должностных лиц местного самоуправления представительным органом муниципального образования

Представителями поселения в составе представительного органа муниципального района, как отмечалось выше, являются согласно п. 1 ч. 4 ст. 35 Федерального закона N 131-ФЗ главы поселений и из депутатов представительных органов указанных поселений из своего состава в соответствии с равной, независимо от численности населения поселения нормы представительства. Таким образом, часть представителей поселений (главы поселений) входят в состав представительного органа по должности, а часть (депутаты представительного органа поселения) избираются данным представительным органом и представляют в районный представительный орган избирателей, объединяемых представительным органом поселения. О порядке выборов этих представителей поселения в районном представительном органе в Федеральном законе N 131-ФЗ ничего не говорится. Однако можно предположить, что они проходят на демократических основах с выдвижением альтернативных кандидатов, с открытыми обсуждениями каждой кандидатуры, с тайным голосованием, с принятием решения по кандидатам большинством голосов от списочного состава депутатов.

Федеральный закон N 131-ФЗ предусматривает возможность избранного на муниципальных выборах главы войти в состав представительного органа с решающим голосом (в соответствии с уставом муниципального образования) и исполнять полномочия председателя представительного органа. Тот же Закон устанавливает правило, в соответствии с которым полномочия председателя представительного органа может исполнять депутат, избранный данным составом представительного органа.

Выборы председателя представительного органа депутатами - это тоже выборы, но значительно менее широким составом голосующих. В сущности, депутаты выступают здесь выборщиками своего руководителя. Выборы проходят на демократических основах согласно уставам ряда муниципальных образований на альтернативной основе, из выдвинутых депутатами нескольких кандидатов, тайным голосованием.

Никаких преимуществ в правах и обязанностях главы представительного органа, избранного на муниципальных выборах, и главы представительного органа, избранного депутатами, нет. Хотя избранный на всеобщих выборах председатель получает полномочия из рук всех депутатов и, следовательно, имеет более высокий общественный статус, чем председатель, избранный узкой

коллегией. Это все позволяет ему, несмотря на то, что по закону он не вправе вмешиваться в исполнительно-распорядительную деятельность муниципалитета, на практике конфликтовать с назначенным главой администрации, что приводит нередко к судебным разборкам, нарушает стабильность муниципального управления.

В Федеральном законе N 131-ФЗ о порядке выборов главы муниципального образования представительным органом, в том числе главы муниципального района, представительный орган в котором формируется из представителей поселений, не упоминается. С учетом ч. 3 ст. 43 этого Закона, устанавливающей, что решения по вопросам организации деятельности представительного органа принимаются самим этим органом, а также п. 4 ч. 1 ст. 44, где говорится, что порядок формирования органов местного самоуправления определяется уставом муниципального образования, можно сделать вывод, что порядок избрания главы муниципального образования представительным органом должен определяться теперь только на муниципальном уровне. Заслуживает внимания то, как это делается в Томской области.

Решение об избрании главы муниципального образования из состава депутатов представительного органа принимается в месячный срок со дня избрания представительного органа. Кандидат на должность главы предлагается депутатами в том числе путем самовыдвижения. Обсуждение проводится по всем кандидатам на заседании представительного органа открыто. Каждый кандидат имеет право выступить с изложением своей позиции и программы.

По результатам обсуждения секретарь заседания формирует бюллетень для голосования. В его тексте указывается, по какому вопросу проводится голосование, дата проведения голосования, фамилии, имена, отчества кандидатов. Форма бюллетеня утверждается простым большинством голосов от установленного числа депутатов. Глава муниципального образования избирается тайным голосованием.

Депутат, принимающий участие в голосовании, должен оставить в бюллетене не более одного кандидата, остальные фамилии вычеркиваются. Если в бюллетень включен только один кандидат, то депутаты должны оставить в бюллетене тот вариант ответа, который сочтут нужным, остальные варианты вычеркиваются. После официального объявления счетной комиссией результатов подсчета голосов представительный орган принимает одно из следующих решений: об избрании главы муниципального образования; о проведении второго тура голосования; о проведении повторных выборов с новым выдвижением кандидатов.

Кандидат считается избранным, если в результате голосования получил более половины голосов от установленного числа депутатов. Если в бюллетень для тайного голосования было внесено более двух кандидатов и ни один не набрал более половины голосов, то проводится второй тур голосования по двум кандидатам, набравшим наибольшее число голосов от установленного числа депутатов. Избранным считается кандидат, набравший во втором туре голосования наибольшее число голосов, но при условии, что оно превышает половину голосов от установленного числа депутатов представительного органа.

Кроме председателя представительного органа, депутаты избирают

председателя и заместителей председателя контрольного органа муниципального образования.

Федеральный закон N 131-ФЗ определяет возможность формирования контрольного органа на муниципальных выборах, однако повсеместная практика пошла по другому пути, также обозначенному Федеральным законом N 131-ФЗ: контрольный орган муниципального образования (счетная палата, ревизионная комиссия и др.) избирается представительным органом муниципального образования.

В соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. N 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований" предложения о кандидатурах на должность председателя контрольно-счетного органа муниципального образования вносятся в представительный орган муниципального образования:

председателем представительного органа муниципального образования;

депутатами представительного органа муниципального образования - не менее одной трети от установленного числа депутатов представительного органа муниципального образования;

главой муниципального образования.

Право внесения предложений о кандидатурах на должность председателя контрольно-счетного органа муниципального образования в представительный орган муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования может быть предоставлено также комитетам и комиссиям представительного органа муниципального образования.

Предложения о кандидатурах на должности заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа муниципального образования вносятся в представительный орган муниципального образования в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Порядок рассмотрения кандидатур на должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа муниципального образования устанавливается нормативным правовым актом или регламентом представительного органа муниципального образования.

Свобода обсуждения и решение вопросов об избрании кандидатур на должности в счетно-контрольный орган ограничена квалификационными требованиями к этим кандидатурам. Так, на должность председателя, заместителя и аудиторов контрольно-счетного органа муниципального образования назначаются граждане Российской Федерации, имеющие высшее образование и (или) опыт работы в области государственного, муниципального управления, государственного, муниципального контроля (аудита), экономики, финансов, юриспруденции. Законом субъекта Российской Федерации, нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования для указанных должностных лиц, могут быть установлены дополнительные требования к образованию и опыту работы.

Гражданин Российской Федерации не может быть назначен на должность

председателя, заместителя председателя или аудитора контрольно-счетного органа в случае:

наличия у него неснятой или непогашенной судимости;

признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение обязанностей по должности, на замещение которой претендует гражданин, связано с использованием таких сведений;

выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства иностранного государства либо получения вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Граждане, замещающие муниципальные должности в контрольно-счетном органе муниципального образования, не могут состоять в близком родстве или свойстве (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с председателем представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, главой местной администрации, руководителями судебных и правоохранительных органов, расположенных на территории соответствующего муниципального образования.

В числе органов местного самоуправления, перечисленных в Федеральном законе N 131-ФЗ, значится избирательная комиссия муниципального образования. Поправкой, внесенной в данный Закон Федеральным законом от 21 июня 2005 г. N 93-ФЗ, избирательная комиссия муниципального образования была исключена из структуры органов местного самоуправления, однако продолжает числится в гл. 6 указанного Закона, посвященной органам местного самоуправления.

В соответствии с п. 6 ст. 24 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" избирательная комиссия муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения формируется в количестве восьми, десяти или двенадцати членов с правом решающего голоса. Избирательная комиссия поселения формируется в количестве шести, восьми или десяти членов с правом решающего голоса. Число членов избирательной комиссии муниципального образования определяется уставом муниципального образования.

Формирование избирательной комиссии муниципального образования осуществляется представительным органом муниципального образования на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе РФ, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта Федерации, предложений собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, а также предложений избирательной комиссии муниципального образования предыдущего состава, избирательной комиссии субъекта Федерации, а формирование избирательной комиссии

поселения - также на основе предложений избирательной комиссии муниципального района, территориальной комиссии.

3. Назначение главы местной администрации

Как уже отмечалось, Федеральный закон N 131-ФЗ допускает различные варианты замещения должности главы местной администрации - в зависимости от соотношения этой должности и должностью главы муниципального образования. При этом выбор того или иного варианта соотношения указанных должностей и, следовательно, порядка наделения их полномочиями по общему правилу относится к ведению территориальных сообществ и закрепляется в уставе муниципального образования.

Есть, однако, два случая установления федеральными законами безвариантного назначения главы местной администрации. Первый из них связан с формированием представительного органа муниципального образования из представителей органов местного самоуправления поселений. Согласно п. 5 ч. 2 ст. 36 Федерального закона N 131-ФЗ при таком формировании представительного органа района глава района исполняет полномочия председателя представительного органа района. В соответствии с ч. 2 ст. 37 указанного Федерального закона главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса. Таким образом, из сопоставления этих норм вытекает вывод, что главой администрации муниципального района, в случае формирования представительного органа района из представителей поселений, может быть только лицо, назначаемое на должность главы администрации по контракту.

Вторым исключением из общего правила вариативности порядка назначения главы администрации служит назначение его по контракту в закрытом административно-территориальном образовании (ЗАТО) в соответствии с абзацем первым п. 3 ст. 4 Закона Российской Федерации "О закрытых административно-территориальных образованиях". Такой порядок исключает избрание главы местной администрации на муниципальных выборах и, соответственно, предполагает невозможность исполнения главой администрации ЗАТО полномочий ни главы ЗАТО, ни председателя его представительного органа. Учет местных интересов при этом обеспечивается путем наделения представительного органа ЗАТО, избираемого непосредственно населением, определенными полномочиями по участию в процедуре назначения главы администрации ЗАТО.

Во всех остальных случаях возможны варианты замещения должности главы местной администрации. Он может совмещать свою должность с должностью главы муниципального образования или назначаться на должность представительным органом по контракту.

Очередными изменениями Федерального закона N 131-ФЗ предусмотрена также возможность отсутствия местной администрации. В соответствии с Федеральным законом от 29 ноября 2010 г. N 315-ФЗ уставами муниципального

района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, может быть предусмотрено образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации указанного поселения. В этом случае в поселении, являющемся административным центром муниципального района, местная администрация не образуется.

Трудно сказать, как в организационном плане будут обеспечиваться интересы поселения, имеющего представительный орган и лишенного органа исполнительно-распорядительного, который должен выполнять решения представительного органа, непосредственно выражающего интересы населения. По-видимому, это не главное для тех, кто добивался изменения закона. Главное, видимо, в упрощении управленческой деятельности на территории поселения. Хотя, как часто бывает в таких случаях, упрощение оборачивается усложнением, недопустимым, когда речь идет об оказании услуг жителям поселения.

Федеральный закон N 131-ФЗ определяет основные правила назначения на должность главы местной администрации. К ним относится установленный ст. 37 порядок, согласно которому лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определенный уставом муниципального образования.

Условия контракта для главы местной администрации поселения утверждаются представительным органом поселения, а для главы местной администрации муниципального района (городского округа) - представительным органом муниципального района (городского округа) в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта Российской Федерации - в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В случае если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом поселения, а в отношении должности главы местной администрации муниципального района (городского округа), внутригородского муниципального образования города федерального значения - уставом муниципального района (городского округа), внутригородского муниципального образования города федерального значения и законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса.

Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования.

Члены конкурсной комиссии поселения назначаются представительным органом поселения. При формировании конкурсной комиссии в муниципальном

районе (городском округе), внутригородском муниципальном образовании города федерального значения две трети ее членов назначаются представительным органом муниципального района (городского округа), внутригородского муниципального образования города федерального значения, а одна треть - законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

В случае если в поселении, являющемся центром муниципального района, местная администрация поселения не образуется, при формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе одна треть членов конкурсной комиссии назначается представительным органом муниципального района, одна треть - представительным органом поселения, являющегося административным центром муниципального района, а одна треть - законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования.

Глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия на основе контракта:

подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования;

представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования;

обеспечивает осуществление местной администрацией полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Представительные органы муниципальных образований, действуя в соответствии с Федеральным законом N 131-ФЗ, приняли специальные Положения о порядке проведения конкурса на замещение должности главы муниципальной администрации. Требования к кандидатам на те или иные должности в органах местного самоуправления в соответствии с определением Конституционного Суда РФ возможны и не противоречат Конституции РФ. Муниципальная служба, как и государственная, в силу своего публично-правового характера предполагает необходимость профессиональной подготовки служащих и наличие у них соответствующих моральных качеств, что согласуется с положениями Европейской хартии местного самоуправления об обеспечении подбора высококвалифицированных кадров, основанного на принципах опыта и

компетентности. Замещение должности по конкурсу преследует эти разумные цели (что как раз и принималось во внимание при введении должности сити-менеджера) и одновременно обеспечивает равные возможности претендентов на должность.

Примером демократических условий проведения конкурса (которые, увы, не всегда соблюдаются) может служить Положение и порядок проведения конкурса на замещение должности главы городской администрации города Брянска, утвержденное 24 марта 2005 г. (в ред. от 27 марта 2009 г. N 27).

Согласно этому Положению основной целью конкурса на замещение должности главы городской администрации (далее - конкурс) является повышение эффективности деятельности Брянской городской администрации, совершенствование качества подбора и расстановки кадров по профессиональным, деловым и моральным качествам, стимулирование их инициативности и стремления к совершенствованию управленческой и методической работы.

Для проведения Конкурса городским Советом народных депутатов (далее - городским Советом) образуется конкурсная комиссия. Состав конкурсной комиссии, сроки и порядок ее работы определяются Положением.

Конкурсная комиссия состоит 12 человек.

При формировании комиссии две трети ее членов назначаются городским Советом народных депутатов. Кандидатуры в состав конкурсной комиссии могут быть предложены главой города Брянска, депутатским объединением, депутатскими группами, депутатом, путем самовыдвижения. Для их избрания необходимо набрать простое большинство голосов от числа избранных депутатов. Одна треть членов конкурсной комиссии назначается Брянской областной Думой по представлению губернатора Брянской области. Назначенные члены конкурсной комиссии избирают из своего состава председателя и секретаря конкурсной комиссии.

Конкурс объявляется по решению городского Совета народных депутатов.

Право на участие в конкурсе имеют граждане Российской Федерации не моложе 30 лет, имеющие высшее образование и стаж руководящей работы не менее пяти лет.

Городской Совет публикует объявление о проведении конкурса на замещение должности главы городской администрации и о приеме документов для участия в конкурсе в ближайших номерах муниципальной газеты "Брянск", а также может размещать информацию о проведении конкурса на официальном сайте города Брянска.

Условия конкурса, сведения о дате, времени и месте его проведения, проект контракта, заключаемого с главой городской администрации, публикуются не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса.

Конкурс проводится в два этапа. Первый этап включает опубликование объявления о приеме документов для участия в конкурсе и прием документов. В публикуемом объявлении указываются: полное наименование должности - глава городской администрации; требования, предъявляемые к претенденту на замещение этой должности; дата, время и место проведения конкурса; место и время приема документов, подлежащих представлению в соответствии с пунктом

10 настоящего Положения; срок, в течение которого принимаются указанные документы, проект контракта, заключаемого с главой городской администрации, а также сведения об источнике подробной информации о конкурсе (телефон, факс, электронная почта, электронный адрес официального сайта города Брянска). Аналогичная информация размещается на официальном сайте города Брянска.

Лица, желающие участвовать в конкурсе, подают заявление секретарю конкурсной комиссии. Заявление регистрируется в специальном журнале с присвоением порядкового регистрационного номера и должны представить следующие документы: личное заявление; собственноручно заполненную и подписанную анкету, форма которой утверждается городским Советом (приложение), с приложением фотографии, и автобиографию; копию паспорта или заменяющего его документа (соответствующий документ предъявляется лично по прибытии на конкурс); документы, подтверждающие наличие высшего образования, стаж работы и квалификацию, а именно копию трудовой книжки или иные документы, подтверждающие трудовую (служебную) деятельность гражданина, и копии документов о профессиональном образовании, а также, по желанию гражданина, о дополнительном профессиональном образовании, о присвоении ученой степени, ученого звания, заверенные нотариально или кадровыми службами по месту работы (службы); сведения о полученных доходах и об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, которые являются объектами налогообложения за год, предшествующий году проведения конкурса, заверенные органами налоговой службы; медицинское заключение о состоянии здоровья (справка по форме N 086-у).

Конкурсант может представить другие документы, характеризующие его профессиональную подготовку.

Проверка представляемых документов осуществляется секретарем конкурсной комиссии. На основании представленных документов конкурсная комиссия принимает решение о допуске кандидатов к участию в конкурсе.

Гражданин не допускается к участию в конкурсе в связи с его несоответствием квалификационным требованиям к должности главы городской администрации, а также в связи с ограничениями, установленными законодательством Российской Федерации и Брянской области о муниципальной службе для поступления на муниципальную службу и ее прохождения.

В случае отказа в допуске к участию в конкурсе гражданин имеет право обжаловать данное решение в судебном порядке.

Документы представляются в конкурсную комиссию в течение 20 дней со дня опубликования объявления о проведении конкурса в муниципальной газете "Брянск".

Несвоевременное представление документов, представление их не в полном объеме или с нарушением правил оформления являются основанием для отказа гражданину в допуске к участию в конкурсе.

На втором этапе конкурса проводится обсуждение и конкурсный отбор кандидатов на заседаниях конкурсной комиссии.

Конкурс заключается в оценке профессионального уровня кандидатов на замещение должности главы городской администрации, их соответствия квалификационным требованиям к этой должности.

При проведении конкурса конкурсная комиссия оценивает кандидатов на основании представленных ими документов об образовании, прохождении гражданской или иной государственной и муниципальной службы, осуществлении другой трудовой деятельности, а также на основе конкурсных процедур с использованием не противоречащих федеральным законам и другим нормативным правовым актам Российской Федерации методов оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов, включая представление кандидатами своих программ, индивидуальное собеседование.

Если в результате проведения конкурса не были выявлены кандидаты, отвечающие квалификационным требованиям к должности главы городской администрации, городской Совет народных депутатов может принять решение о проведении повторного конкурса.

Заседание конкурсной комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от общего числа членов конкурсной комиссии. Решения конкурсной комиссии принимаются простым большинством голосов присутствующих членов комиссии. При равенстве голосов голос председателя конкурсной комиссии является решающим.

Конкурсная комиссия из числа претендентов по результатам конкурсного отбора представляет городскому Совету не менее двух кандидатов на должность главы городской администрации.

Результаты конкурса и информация о кандидатах представляются председателем конкурсной комиссии на заседание городского Совета. Заседание городского Совета по вопросу принятия решения о назначении кандидата на должность главы городской администрации либо отказе в таком назначении может быть проведено без участия кандидатов, предложенных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

По кандидатурам, представленным на должность главы городской администрации, проводится процедура тайного голосования.

Сведения о кандидатах, участвующих в конкурсе, вносятся в алфавитном порядке в бюллетень для тайного голосования.

Победителем конкурса признается кандидат, за которого проголосовали более половины от установленного числа депутатов городского Совета. В случае если ни один из кандидатов не набрал необходимого количества голосов, проводится повторное голосование по двум кандидатурам, набравшим наибольшее количество голосов. Победителем признается кандидат, за которого проголосовало более половины от числа присутствующих на заседании депутатов. Если в результате голосования не был выявлен победитель, городской Совет народных депутатов может принять решение о проведении повторного Конкурса.

Назначение главы городской администрации оформляется Решением городского Совета. Решение о назначении главы городской администрации должно быть опубликовано в средствах массовой информации.

С победителем конкурса главой города Брянска заключается контракт на срок полномочий городского Совета народных депутатов.

Полномочия главы городской администрации начинаются со дня назначения его на должность городским Советом народных депутатов.

Конкурсная комиссия сообщает кандидатам, участвовавшим в конкурсе, о результатах конкурса в письменной форме в течение месяца со дня его завершения. Информация о результатах конкурса размещается на официальном сайте города Брянска.

Документы претендентов на замещение вакантной должности, не допущенных к участию в конкурсе, и кандидатов, участвовавших в конкурсе, могут быть им возвращены по письменному заявлению в течение трех лет со дня завершения конкурса. До истечения этого срока документы хранятся в городском Совете, после чего подлежат уничтожению.

Расходы, связанные с участием в конкурсе (проезд к месту проведения конкурса и обратно, наем жилого помещения, проживание, пользование услугами средств связи и др.), осуществляются кандидатами за счет собственных средств.

Это Положение типично для городских поселений. Аналогичные документы, принимаемые в муниципальных районах и городских округах, отличаются от него не столько процедурой конкурса, сколько составом конкурсной комиссии.

В акте Холмского района, посвященном порядку и условиям проведения конкурса, говорится и о том, кто может участвовать в конкурсе. Требования к кандидатам минимальные: гражданство Российской Федерации, высшее образование, стаж работы на государственных и муниципальных должностях или стаж работы на руководящих должностях на предприятиях, независимо от форм собственности, свыше пяти лет.

Для поселенческого муниципального образования эти требования достаточны. Для главы местной администрации муниципального района или городского округа они повышаются. Причем в законах разных субъектов Федерации они не одинаковы. В одном случае (Иркутская область) говорится о необходимости наличия у кандидата на должность высшего профессионального образования; наличия стажа работы на должностях государственной гражданской или муниципальной службы (не на предприятиях) не менее пяти лет или на руководящей должности не менее трех лет, причем под руководящей должностью понимается должность руководителя, заместителя руководителя государственного органа или органа местного самоуправления, а также должность структурного подразделения указанных органов; знание Конституции РФ, федерального и регионального законодательства, муниципальных правовых актов в сфере муниципального управления.

В другом случае (Красноярский край) требуется, кроме всего прочего, стаж муниципальной или государственной службы не менее трех лет или стаж работы на руководящих должностях не менее пяти лет, причем характер руководящих должностей не определяется. Особо указывается на необходимость знания Федерального закона N 131-ФЗ. Еще в одном случае (Томская область) в число дополнительных требований к кандидату на должность включено наличие гражданства РФ или гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления; отсутствие судимости.

Профессиональная должность конкурсного менеджера неодинаково важна для муниципалитетов с разным масштабом деятельности. Потребность в этой

должности объективно большая в крупных городских округах и муниципальных районах. В малых городских поселениях глава местной администрации, назначаемый по итогам конкурса, менее нужен. При этом надо иметь в виду, что чем крупнее муниципалитет, тем заметнее в деятельности его руководителей политическая составляющая, напрямую связанная с их выборностью. Таковы реалии современной России. Идеальный вариант для большого городского округа - избранный глава муниципального образования, имеющий знания и опыт профессионального менеджера и по праву одновременно занимающий должность главы местной администрации. Такое встречается, к сожалению, не часто, поэтому представительному органу муниципального образования приходится решать, какому варианту организации исполнительно-распорядительной деятельности отдавать предпочтение - политическому или профессиональному, и как учесть возможность их совмещения. Эти решения будут зависеть от местных условий - соотношения групп интересов, сложившихся традиций, остроты требующих решения проблем и др.

Здесь недопустимо использование "административного ресурса" со стороны органов государственной власти, которое уже наблюдается в некоторых регионах. Добиваясь ограничения выборов глав муниципальных образований населением, региональные власти выступают с настойчивыми "рекомендациями" к руководителям представительных органов муниципальных районов и городских округов избирать глав на сессиях дум, собраний и советов и тем самым обеспечивают себе возможность влиять в последующем через конкурсные комиссии на подбор назначаемых муниципальных менеджеров. Там, где применяется прессинг региональных властей, его результаты нельзя рассматривать иначе как нарушение прав граждан на осуществление местного самоуправления и принципа самостоятельности местного самоуправления.

Полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта, прекращаются досрочно в случае:

1) смерти;

2) отставки по собственному желанию;

3) расторжения контракта;

4) отрешения от должности в соответствии со ст. 74 настоящего Федерального закона N 131-ФЗ;

5) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

6) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

7) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;

8) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;

9) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не

являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, состоящий в гражданстве иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

10) призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу;

11) преобразования муниципального образования, осуществляемого в соответствии с ч. 3, 4-7 ст. 13 Федерального закона N 131-ФЗ, а также в случае упразднения муниципального образования;

12) утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;

13) увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25%, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

Контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления:

1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования - в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения, а также в связи с несоблюдением ограничений, установленных ч. 9 настоящей статьи;

2) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) - в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также в связи с несоблюдением ограничений, установленных ч. 9 настоящей статьи;

3) главы местной администрации - в связи с нарушениями условий контракта органами местного самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

4. Организация и содержание деятельности органов местного самоуправления

Приступая к работе, сформированные органы местного самоуправления действуют по правилам, сформулированным в законодательстве и нормативных актах самих органов муниципальной власти. Для каждого вида органов действуют свои правила, предопределенные их местом в общей структуре органов местного самоуправления, их ролью в осуществлении функций органов местного самоуправления.

4.1. Представительный орган местного самоуправления

Федеральный закон N 131-ФЗ, в отличие от Федерального закона N 154-ФЗ 1995 г., более подробно определяет статус этих органов, непосредственно

решает вопросы, которые прежним Законом относились к ведению муниципальных образований, и существенно меняет содержательные подходы к ним.

Таков вопрос о численном составе представительных органов. Он имеет свою историю. В период, когда действовали Советы, численность депутатов в них была весьма велика. Считалось, что чем шире состав Советов, тем он представительнее, тем больше трудящихся проходят "школу государственного управления на пути к коммунистическому самоуправлению". На деле же депутаты Советов, выполняя роль демократической ширмы всевластия партийного и государственного аппарата, существенного значения в решении вопросов общественной жизни не имели. И чем больше был состав Советов, тем меньше оставалось у них возможностей стать "работающими корпорациями", поскольку деловое рассмотрение вопросов и принятие решений столь громоздкими, многочисленными организациями было невозможно.

В Законе РСФСР о местном самоуправлении 1991 г. говорилось: число депутатов в Советах устанавливается законодательством РСФСР и республик в составе РСФСР о выборах. В Федеральном законе N 154-ФЗ 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления" указывалось, что численный состав представительного органа местного самоуправления определяется уставом муниципального образования. Эти акты способствовали существенному уменьшению числа депутатов муниципалитетов. В то же время наметился значительный разнобой в количественном составе этих органов, ничем, по сути, не оправданный. Тогда субъекты Федерации, чтобы избежать крайностей, стали в своих законах о местном самоуправлении устанавливать минимальный состав членов представительных органов для обеспечения коллегиальности в их работе (Воронежская область) или предельную численность депутатов в зависимости от численности населения соответствующего муниципального образования (Саратовская область). Это помогло лишь частично. В разных регионах численность представительных органов различалась довольно существенно, причем объяснить это учетом местных условий и особенностей было невозможно. Вот почему федеральный законодатель пошел на установление минимальных нормативов численности представительных органов в зависимости от численности населения муниципальных образований. Задача заключается в том, чтобы, с одной стороны, обеспечить представительный характер выборных коллегиальных органов, а, с другой - гарантировать их работоспособность.

Надо иметь в виду, что широта представительности муниципальных коллегиальных выборных органов зависит не только и не столько от количества их членов, а от свободных и нефальсифицированных выборов, возможности избирателей выразить на этих выборах свою волю, послать в местную думу или совет своих истинных представителей. Территориальное сообщество многолико. Его общие интересы отражают или, по крайней мере, должны отражать интересы всех его членов - и богатых, и бедных, и "бюджетников", и тех, кто получает зарплату в частных структурах. При нынешней политической разобщенности общества, резком неравенстве материальных, экономических возможностей людей выработать подходы, отвечающие интересам разных социальных групп совсем не просто. Именно на муниципальном уровне, где люди вместе

занимаются делами, в основе которых лежит общий интерес, они и могут вырабатываться прежде всего. Разумеется, если в муниципальном образовании не складывается элитная группировка (что нередко бывает, когда во главе этой группировки становится крупный предприниматель, на предприятиях которого работают многие избиратели, зависимые в силу этого от воли "хозяина", в том числе и на местных выборах.

Очень многое зависит от деловых качеств депутатов, их готовности и способности аккумулировать все разнообразие запросов членов территориальных коллективов. Но и количество депутатов имеет здесь немалое значение. Вот почему законодатель уделил значительное внимание выработке наиболее приемлемых нормативов численного состава представительных органов местного самоуправления.

Подход к определению численности представительных органов поселений и городских округов, с одной стороны, и муниципальных районов - с другой, имеет свои особенности. В первом случае минимальное количество депутатов представительного органа Закон определяет в строгой зависимости от численности населения соответствующего муниципального образования. Он устанавливает, что количество депутатов не может быть менее 7 - при численности населения менее 1000 человек; менее 10 - при численности населения от 1000 до 10 000 человек; менее 15 - при численности населения от 10 000 до 30 000 человек; менее - 20 при численности населения от 30 000 до 100 000 человек; менее 25 - при численности населения от 100 000 до 500 000 человек; менее 35 - при численности населения свыше 500 000 человек.

Такова численность представительного органа, избираемого на основе всеобщих выборов.

Во втором случае закон определяет количество депутатов представительного органа муниципального района вне зависимости от численности населения района. Оно должно быть не менее 15 человек при формировании представительного органа муниципального района. Первый - из глав поселений, входящих в состав муниципального района, а также из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной, независимой от численности населения, нормой представительства. В этом случае установить прямую зависимость количества депутатов от численности населения района трудно, поскольку представительство от избирателей здесь корректируется представительством от поселений.

Согласно Закону численность депутатов представительного органа внутригородской территории города федерального значения определяется Уставом муниципального образования и не может быть менее 10 человек.

4.2. Внутренняя структура представительного органа

Каким бы способом представительный орган не был сформирован, он определенным образом структурируется, чтобы выполнять свои функции. Основа структуры Думы, собрания, совета обычно определяется в Уставе

муниципального образования. Более подробно структура представительного органа описывается в его регламенте. В нее прежде всего входит Председатель думы (совета, собрания) и его заместитель Председателя.

Согласно Федеральному закону N 131-ФЗ организацию деятельности представительного органа в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет глава муниципального образования, а в случае, если указанное должностное лицо является главой администрации - председатель представительного органа, избираемый этим органом из своего состава.

Председатель Думы представляет Думу в отношениях с федеральными органами государственной власти, субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также юридическими, физическими лицами и общественными объединениями в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации и законами субъекта Федерации:

осуществляет организационное обеспечение деятельности депутатов и в целом Думы;

созывает и ведет Собрания Думы, подписывает принятые Думой решения;

осуществляет руководство работой аппарата Думы, в том числе утверждает Положение об аттестации сотрудников аппарата Думы;

принимает и увольняет сотрудников аппарата Думы в соответствии с действующим трудовым законодательством;

открывает и закрывает расчетные и текущие счета Думы и является распорядителем по этим счетам;

издает распоряжения по вопросам своей компетенции, а также утверждает ими правила, положения, планы и иные нормативные акты;

от имени Думы подписывает исковые заявления, направляемые в суд или арбитражный суд, в случаях, предусмотренных действующим законодательством Российской Федерации;

осуществляет иные полномочия, предусмотренные Уставом муниципального образования и Регламентом Думы.

Председатель представительного органа - депутат Думы избирается ею тайным голосованием. Кандидатуры на должность председателя выдвигаются депутатами. Каждый депутат имеет право на самовыдвижение. В ходе обсуждения кандидатур на должность председателя кандидаты выступают на Собрании и отвечают на вопросы депутатов. Кандидаты вправе выступить с изложением своей позиции. Каждый депутат имеет право высказаться "за" или "против" кандидата, после чего обсуждение прекращается. Председатель Думы согласно уставам многих муниципальных образований считается избранным, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов.

Заместитель председателя Думы выполняет поручения председателя Думы и Собрания Думы, а в случаях отсутствия председателя Думы или невозможности выполнения им своих обязанностей выполняет функции и полномочия председателя Думы.

Для подготовки и решения организационных вопросов деятельности в крупных муниципальных образованиях создается совет представительного органа. В него входят председатель Думы, его заместитель, председатели комитетов Думы, председатель Счетной палаты, председатель комиссии по этике,

руководитель аппарата Думы. Совет Думы созывается председателем Думы либо по требованию одной трети членов совета Думы.

Совет Думы утверждает проект повестки собрания Думы и определяет дату его проведения, разрешает иные вопросы организации работы Думы, отнесенные к его компетенции решениями Думы. Решение совета Думы принимается большинством голосов от числа присутствующих на совете Думы и оформляется в виде протокола, который подписывается председателем.

Для подготовки проектов решений на Собрание Думы, разработки предложений для Собраний Думы, подготовки заключений по вопросам, внесенным на рассмотрение Собрания Думы, контроля исполнения решений Думы, рассмотрения поступивших обращений граждан и организаций создаются комитеты Думы, ответственные и подотчетные Думе.

Дума вправе создавать также постоянные и временные комиссии и рабочие группы. Срок деятельности временных комиссий и групп определяется при их создании. Постоянные комиссии образуются на срок полномочий Думы. Полномочия постоянной комиссии могут быть досрочно прекращены по решению Думы.

Для организационного, правового, информационного и материально-технического обеспечения деятельности Думы, оказания помощи комитетам и депутатам Дума создает свой аппарат. Его возглавляет руководитель аппарата Думы, который назначается и освобождается от должности в соответствии с Положением, принимаемым Думой. Руководитель аппарата Думы подчиняется непосредственно председателю Думы и подотчетен Собранию Думы.

Постоянные комиссии являются главными рабочими органами Думы (Совета, собрания). Их основные задачи заключаются в разработке предложений для рассмотрения советом депутатов; подготовке заключений по вопросам, внесенным на рассмотрение совета депутатов; содействии депутатам совета депутатов, а также органам местного самоуправления в их работе по осуществлению решений совета; контроле за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории муниципального образования, по исполнению решений совета депутатов, по соблюдению федеральных и региональных законов; осуществлении контроля за рассмотрением и реализацией органами и должностными лицами местного самоуправления, общественными организациями предложений и замечаний депутатов, высказанных на заседаниях совета депутатов, а также за выполнением предложений и замечаний избирателей по вопросам, относящимся к ведению совета депутатов.

Постоянные комиссии руководствуются в своей деятельности Уставом муниципального образования, Регламентом представительного органа, а также решениями представительного органа, действующим федеральным и региональным законодательством.

Постоянные комиссии утверждаются советом депутатов на срок полномочий совета депутатов данного созыва в составе председателя и членов комиссии. Постоянные комиссии ответственны перед избравшим их советом депутатов и подотчетны ему.

Постоянные комиссии образуются по разным сферам и отраслям деятельности представительного органа. Например, представительный орган Волосовского муниципального района Ленинградской области создал постоянные комиссии по бюджету, налогам и собственности; по промышленности, транспорту и коммунальному хозяйству; по социальным вопросам; по сельскому хозяйству, охране природы и потребительскому рынку.

Постоянные комиссии при рассмотрении вопросов, относящихся к их компетенции, пользуются равными правами и несут равные обязанности. Они имеют право вносить на рассмотрение совета депутатов вопросы, относящиеся к компетенции постоянных комиссий. По вопросам, относящимся к их ведению, комиссии могут выступать с докладами и содокладами на заседаниях представительного органа. По вопросам, внесенным ими в представительный орган либо по вопросам, переданным комиссиям на предварительное или дополнительное рассмотрение, они выделяют своих докладчиков или содокладчиков.

По вопросам, относящимся к их компетенции, комиссии вправе заслушивать на своих заседаниях доклады и сообщения руководителей администрации, предприятий и учреждений, расположенных на территории муниципального образования. По приглашению постоянных комиссий руководители или представители указанных органов, предприятий и учреждений обязаны явиться на заседание комиссии и представить разъяснение по рассматриваемым комиссией вопросам. При этом постоянные комиссии заблаговременно извещают соответствующие органы и организации о предстоящем рассмотрении вопросов. Постоянные комиссии вправе требовать от органов местного самоуправления, их должностных лиц, должностных лиц предприятий и учреждений необходимые материалы и документы по вопросам, относящимся к их компетенции. Указанные органы, должностные лица обязаны выполнять данные требования постоянных комиссий.

Должностные лица представительного органа, постоянные и временные комиссии, рабочие группы (они создаются при необходимости подготовки каких-либо вопросов), аппарат представительного органа - это все функциональные подразделения представительного органа. Но при определенных условиях - когда в составе депутатов находятся члены политических партий (что всегда случается, когда представительный орган избирается по пропорциональной или смешанной системе), депутаты - члены политических партий объединяются в соответствии со своей партийной принадлежностью в особые группы - фракции.

Федеральным законом от 20 марта 2011 г. N 38-ФЗ, внесенным в Государственную Думу Президентом РФ, предусмотрено, что депутаты представительного органа муниципального образования, избранные в составе списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), входят в депутатские объединения (во фракции). Фракция включает в себя всех депутатов (депутата), избранных (избранного) в составе соответствующего списка кандидатов. Во фракции могут входить также депутаты, избранные по одномандатным или многомандатным избирательным округам, и депутаты (депутат), избранные

(избранный) в составе списка кандидатов политической партии (ее регионального отделения или иного структурного подразделения).

Порядок деятельности фракций устанавливается законом субъекта Российской Федерации и (или) регламентом либо иным актом представительного органа муниципального образования.

В случае прекращения деятельности политической партии в связи с ее ликвидацией или реорганизацией деятельность ее фракции в представительном органе муниципального образования, а также членство депутатов в этой фракции прекращается со дня внесения в единый государственный реестр юридических лиц соответствующей записи.

Депутат, избранный в составе списка кандидатов, выдвинутого политической партией (ее региональным отделением или иным структурным подразделением), не вправе выйти из фракции, в которой он состоит. Указанный депутат может быть членом только той политической партии, в составе списка кандидатов которой он был избран.

Депутат, избранный по одномандатному или многомандатному избирательному округу и входящий во фракцию, или депутат, избранный в составе списка кандидатов политической партии и входящий во фракцию, может быть членом только той политической партии, во фракцию которой он входит.

Депутат, избранный в составе списка кандидатов политической партии и вступивший в политическую партию, которая имеет свою фракцию в представительном органе муниципального образования, входит в данную фракцию и не вправе выйти из нее.

Несоблюдение указанных требований влечет за собой прекращение депутатских полномочий.

Помечать эту законодательную новеллу знаком "плюс" или "минус" рано. Надо посмотреть, как она скажется на практике. Главная опасность состоит в том, что деловое решение конкретных муниципальных дел может быть подменено политическими дискуссиями и словесными баталиями.

В последнее время эта формализованная внутренняя структура представительных органов дополнялась в некоторых муниципальных образованиях "информационными" формированиями, расширяющими коллегиальные начала работы этих органов и укрепляющими их связи с населением. Например, при Думе города Новоуральска (Свердловская область) создан совет общественных организаций в целях привлечения этих организаций к обсуждению и решению городских проблем. Совет участвует в формировании и реализации плана социально-экономического развития города, в разработке проектов решений (постановлений) городской Думы, в установлении диалога между обществом и властью, повышении общественной активности горожан. Совет представляет интересы общественности города, вносит предложения по проектам целевых программ в план социально-экономического развития города, изучает мнения общественности о наиболее важных проблемах города и деятельности органов местного самоуправления, координирует и объединяет общественные организации города в обсуждении стратегического плана развития города Новоуральска.

4.3. Компетенция представительного органа

Сравнивая регулирование организации и деятельности представительных органов Федеральным законом N 154-ФЗ и Федеральным законом N 131-ФЗ, можно сделать вывод о том, что Закон N 131-ФЗ повышает роль этих органов в системе органов местного самоуправления, укрепляя таким образом демократические начала муниципальной власти. Существенное значение в этом плане имеет расширение компетенции представительных органов, прежде всего их исключительной компетенции, т.е. компетенции, которая не может принадлежать в силу Закона другим органам местного самоуправления.

Правда, в перечне исключительных полномочий представительных органов, установленных ч. 10 ст. 35 Федерального закона N 131-ФЗ, нет пункта, содержавшегося в ст. 15 прежнего Закона, которая регламентировала статус представительных органов, о том, что представительный орган принимает общеобязательные решения по предметам ведения муниципального образования, предусмотренных уставом муниципального образования. Аналогичная норма содержится в другой статье нового Закона - в ст. 43, устанавливающей, что представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъектов Федерации и уставом муниципального образования, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования.

Перечень вопросов исключительной компетенции дополнен принятием устава муниципального образования и внесением в него изменений; определением порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений; определением порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества; определением порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления, принятием решения об удалении главы муниципального образования в отставку.

Если прежний закон устанавливал шесть исключительных полномочий представительных органов, новый Закон определяет десять таких полномочий (включая упомянутое право принятия решений, устанавливающих обязательные для всеобщего исполнения правила). Эти десять полномочий - самые важные, определяющие функциональную характеристику представительных органов в главных чертах. Кроме них, в ряде статей Закона называются другие полномочия, которые тоже могут осуществляться только представительными органами. Выше назывались полномочия этих органов, связанные с определением порядка непосредственного осуществления населением местного самоуправления. В статьях Закона, посвященных экономической основе местного самоуправления, устанавливаются полномочия представительных органов по установлению условий и порядка приватизации муниципального имущества (ч. 3 ст. 51), установлению порядка формирования, размещения и исполнения муниципального заказа (ч. 3 ст. 54), определению порядка привлечения заемных

средств, в том числе за счет выпуска ценных бумаг (ст. 64) и др.

Федеральный закон N 154-ФЗ предусматривал возможность определения полномочий представительных органов, кроме тех, которые закреплялись в самом этом Законе, уставами муниципальных образований. Закон N 131-ФЗ говорит о том, что "иные полномочия" закрепляются не только в уставах муниципальных образований, но и в конституциях (уставах) и законах субъектов Федерации, а также федеральных законах. Таким образом, возможности самих муниципальных образований в распределении сфер деятельности представительных и других органов ограничиваются, вместе с тем появляются региональные и федеральные правовые гарантии расширения (не сужения) полномочий представительных органов и, тем самым, укрепления демократических основ решения вопросов местного значения.

Например, в соответствии со ст. 20, 24 и 32 нового Градостроительного кодекса схема территориального планирования муниципального района утверждается представительным органом муниципального района; генеральные планы поселения и городского округа, а также правила землепользования и застройки утверждаются представительными органами соответствующих муниципальных образований.

Что касается роли уставов муниципальных образований в определении компетенции представительных органов, в уставах разных муниципальных образований эта компетенция определяется по-разному. В одних уставах эта компетенция регламентируется шире и подробней, чем в других. Причем общая тенденция состоит в расширении круга деятельности представительных органов. В этом отношении характерны Устав Волосовского муниципального района Ленинградской области, утвержденный 26 ноября 2007 г., и Устав Ипатовского муниципального района Ставропольского края, принятый 27 октября 2009 г.

В дополнение к исключительным полномочиям, установленным Федеральным законом N 131-ФЗ, Волосовский устав относит к полномочиям представительного органа муниципального района:

принятие решения о проведении местного референдума;

определение порядка назначения и проведения конференции граждан муниципального района;

определение порядка назначения и проведения опроса граждан муниципального района;

определение порядка организации и проведения публичных слушаний по проекту планировки территории и проекту межевания территории;

определение срока проведения публичных слушаний со дня оповещения жителей муниципального образования о времени и месте проведения до дня опубликования заключения о результатах публичных слушаний;

принятие решений, связанных с изменением границ муниципального района, а также с преобразованием муниципального района;

утверждение порядка использования муниципальных символов;

утверждение структуры администрации по представлению главы администрации;

утверждение положения об администрации муниципального района;

утверждение условий трудового договора (контракта) для главы

администрации;

установление порядка проведения конкурса на замещение должности главы администрации в соответствии с действующим законодательством;

принятие решения о присвоении органам местного самоуправления муниципального района статуса юридического лица;

осуществление права законодательной инициативы в Законодательном собрании Ленинградской области;

определение направлений использования капитальных вложений;

установление в соответствии с законодательством цен и тарифов на товары и услуги, производимые и оказываемые муниципальными предприятиями;

определение в соответствии с законодательством условий приобретения и продажи, создания, преобразования объектов муниципальной собственности;

утверждение перечня объектов муниципальной собственности, приобретение, создание и преобразование которых требуют согласия совета депутатов;

утверждение схем территориального планирования муниципального района;

утверждение подготовленной на основе схемы территориального планирования муниципального района документации по планировке территории;

установление порядка определения размера арендной платы за пользование нежилыми помещениями, движимым и недвижимым имуществом, порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в муниципальной собственности;

принятие решения о резервировании и изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах муниципального района для муниципальных нужд;

утверждение местных нормативов градостроительного проектирования межселенных территорий;

установление правил проведения открытого конкурса по размещению муниципального заказа, финансируемого за счет местного бюджета муниципального района, на выполнение работ (оказание услуг), внесение в них изменений и дополнений;

определение порядка привлечения заемных средств, в том числе выпуска муниципальных ценных бумаг;

принятие решений о целях, формах, суммах долгосрочных заимствований, выпуске местных займов, лотерей;

принятие решения об определении целей, условий и порядка деятельности муниципальных предприятий и учреждений;

заслушивание отчетов руководителей муниципальных предприятий и учреждений;

принятие решений о создании некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов;

определение условий и порядка приватизации муниципальных предприятий и муниципального имущества;

установление в соответствии с законодательством порядка передачи и продажи муниципального жилья в собственность граждан и организаций, сдачи муниципального жилья в аренду;

установление в соответствии с законодательством правил торговли и обслуживания населения на территории муниципального района;

установление в соответствии с законодательством порядка и условий создания или преобразования предприятий или иных объектов рыночной инфраструктуры, размещения их на территории муниципального района;

определение в соответствии с законодательством льгот и преимуществ, в том числе налоговых, в целях стимулирования отдельных видов деятельности;

определение в соответствии с законодательством правил пользования природными ресурсами, вынесение решений о приостановлении строительства или эксплуатации объектов в случае нарушения экологических, санитарных, строительных норм на территории муниципального района;

объявление природных и иных объектов местного значения, представляющих собой экологическую, историческую или научную ценность, памятниками природы, истории и культуры, определение правил их охраны и использования;

принятие в соответствии с законодательством решений, устанавливающих административную ответственность;

учреждение собственных средств массовой информации;

предъявление в случаях, предусмотренных законодательством, в суд или арбитражный суд требований о признании недействительными актов органов государственного управления, предприятий, учреждений, организаций;

утверждение распределения дотаций из районного фонда финансовой поддержки поселений;

осуществление иных полномочий, отнесенных к ведению совета депутатов федеральным законодательством, законодательством Ленинградской области, настоящим Уставом, а также регламентом совета депутатов;

рассматривает иные вопросы, отнесенные законодательством к его ведению.

Совет депутатов может рассматривать и решать по представлению главы местной администрации вопросы, отнесенные к ее ведению.

Устав Ипатовского муниципального района определяет, что к полномочиям муниципального представительного органа (Совета) относится:

принятие решения о проведении местного референдума;

назначение в соответствии с настоящим Уставом публичных слушаний и опросов граждан, а также определение порядка проведения таких опросов;

назначение и определение порядка проведения собраний и конференций граждан;

принятие предусмотренных настоящим Уставом решений, связанных с изменением границ муниципального района, а также с преобразованием муниципального района;

утверждение структуры и Положения об администрации муниципального района по представлению главы администрации муниципального района;

утверждение условий контракта для главы администрации муниципального района (в части, касающейся осуществления полномочий по вопросам местного значения), порядка проведения конкурса на замещение должности главы администрации муниципального района, а также общего числа членов конкурсной

комиссии;

осуществление права законодательной инициативы в Государственной Думе Ставропольского края;

определение порядка приватизации муниципального имущества в соответствии с федеральным законодательством;

определение в соответствии с земельным законодательством порядка предоставления и изъятия земельных участков;

определение порядка формирования, обеспечения размещения, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа в соответствии с Федеральным законом "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд";

установление порядка привлечения заемных средств;

установление официальных символов муниципального района и порядка их официального использования;

определение порядка рассмотрения и выполнения наказов избирателей;

определение порядка выступления граждан с правотворческой инициативой;

правовое регулирование вопросов муниципальной службы в органах местного самоуправления муниципального района в пределах своей компетенции;

определение порядка планирования приватизации муниципального имущества, принятие прогнозного плана (программы) приватизации муниципального имущества, контроль за приватизацией муниципального имущества;

предоставление в пределах своей компетенции налоговых и иных льгот некоммерческим организациям, действующим на территории муниципального района;

определение размера части прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, подлежащей зачислению в бюджет муниципального района;

принятие Регламента Совета муниципального района, внесение в него изменений и дополнений;

образование, избрание и упразднение комитетов и комиссий Совета муниципального района, изменение их состава, заслушивание отчетов об их работе;

принятие решения о досрочном прекращении полномочий Совета муниципального района в порядке самороспуска;

принятие решений по протестам и представлениям прокурора на решения Совета муниципального района;

отмена решений Совета муниципального района, признанных не соответствующими законодательству Российской Федерации, Ставропольского края и настоящему Уставу;

осуществление контроля за исполнением решений, принятых Советом муниципального района;

толкование Устава муниципального района, иных решений Совета муниципального района;

утверждение положения об оплате труда выборных должностных лиц, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, и муниципальных служащих муниципальной службы органов местного самоуправления муниципального района, а также положения об оплате труда работников, не замещающих муниципальные должности муниципальной службы и исполняющих обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления муниципального района;

определяет порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы, общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном районе и порядок ее формирования;

устанавливает размер должностного оклада, а также размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Ставропольского края;

утверждение положения о бюджетном процессе муниципального района;

определение порядка опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов органов местного самоуправления муниципального района;

осуществление иных полномочий, отнесенных к ведению Совета муниципального района федеральным законодательством, законодательством Ставропольского края, настоящим Уставом.

Отметим, что данные перечни - открытые. Более того, в Уставе Волосовского муниципального района записано, что представительный орган может рассматривать и решать по представлению главы местной администрации вопросы, отнесенные к ее ведению. Не слишком ли размашистый стиль для такого документа, как Устав муниципального образования и не слишком ли размыты полномочия между представительным и исполнительно-распорядительным органом?

В функциональном отношении представительные органы - это органы прежде всего нормотворческие. Их роль не может не возрасти в связи с общим перераспределением регулирующих полномочий в сфере местного самоуправления и переходом ряда таких полномочий с регионального на местный уровень. Это тем более так, что нормотворчество является, по сути, монопольной функцией представительных органов. Из этого согласно Федеральному закону N 131-ФЗ не следует, что представительные органы не могут принимать акты исполнительно-распорядительного характера. В пункте 2 ч. 1 ст. 43 этого Закона записано, что в систему муниципальных правовых актов входят нормативные и иные правовые акты представительных органов. Накопленный опыт деятельности представительных органов показал, например, полезность закрепления за ними права утверждать перечень объектов муниципальной собственности, отчуждение которых может осуществляться только с согласия представительного органа. При всем том деятельность представительного органа остается по преимуществу нормотворческой. Здесь не может быть никакой аналогии с конституционной формулой советского периода, носившей не столько практический, сколько идеологический характер, о том, что Совет может решить любой вопрос, отнесенный к ведению данного уровня государственного механизма. Нагрузка представительного органа в правовом выражении может быть различной. Причем,

как показывает пример Волосовского и Ипатовского районов, перечисленные полномочия их представительных органов, по крайней мере в части своей, могут быть выполнены местной администрацией. Влияние представительного органа на администрацию не станет слабее, если освобожденное время он потратит на контроль за деятельностью администрации.

В разных условиях, при неодинаковом соотношении сил местных элит такие различия вполне объяснимы и неизбежны. Однако при всех условиях круг вопросов исполнительно-распорядительного характера, решаемых представительными органами, должен строго очерчиваться законом или уставом муниципального образования, которые достигнут цели, если будут исходить из институционального разграничения нормотворческой и исполнительно-распорядительной деятельности.

В научной литературе нет единства мнений по вопросу о том, действует ли на муниципальном уровне принцип разделения властей или нет. Одни авторы отрицают возможность его применения на этом уровне, другие считают это необходимыми. Официальное правовое обоснование для применения принципа разделения властей, как такового, на муниципальном уровне отсутствует. Конституция говорит о разделении только государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10). Такого разделения муниципальной власти не может быть хотя бы потому, что на муниципальном уровне нет законодательной и судебной властей. Вместе с тем нет правового обоснования и для запрета использования на уровне местного самоуправления механизмов, характерных для разделения законодательной и исполнительной государственной власти, элементов сдержек и противовесов в их отношениях между собой. Это использование вызывается принципиально теми же потребностями, которые существуют на федеральном и региональном уровнях, а именно необходимостью предупреждения возможности неоправданного увеличения роли какой-либо одной ветви власти.

Правда, на муниципальном уровне нет принципиального обособления властно-организационных структур, характерного для федерального и регионального уровней государственной власти. Однако надо согласиться с тем, что в системе органов местного самоуправления существует функциональное разделение труда, нарушение которого может привести к снижению эффективности управленческих усилий и нарушению демократических основ муниципальной власти. При этом следует иметь в виду, что законодательно определяемые пропорции разделения труда "по горизонтали" на муниципальном уровне, существенно трансформируемые в зависимости от условий, в которых действуют органы местного самоуправлении, могут изменять и потребность в применении механизмов сдержек и противовесов, присущих системе разделения властей.

Федеральный закон N 131-ФЗ обновил структуру взаимоотношений органов местного самоуправления "по горизонтали". Глава муниципального образования не может быть теперь одновременно председателем представительного органа и главой местной администрации (о причинах этого шага законодателя речь пойдет ниже). В условиях, когда независимость и самостоятельность представительного органа существенно укрепились, потребовались новые механизмы сдержек и

противовесов разных органов муниципальной власти.

Во-первых, определено правило, по которому нормативные правовые акты, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета могут быть внесены на рассмотрение представительного органа только по инициативе главы местной администрации или при наличии его заключения.

Во-вторых, управление и (или) распоряжение представительным органом муниципального образования или отдельными депутатами (группами депутатов) в какой бы то ни было форме средствами местного бюджета в процессе его исполнения не допускаются, за исключением средств местного бюджета, направляемых на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования и депутатов.

Наконец, в-третьих, вводится право вето главы муниципального образования, являющегося главой местной администрации, в отношении нормативных актов представительного органа. Глава муниципального образования имеет право отклонить принятый представительным органом нормативный акт и возвратить его в представительный орган. Вето может быть преодолено большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов. При этом главы администрации, если они одновременно не исполняют полномочий главы муниципального образования, правом вето не наделены.

Нетрудно заметить аналогию этих норм с нормами ст. 104 и 107 Конституции РФ, устанавливающими соответствующие процедуры во взаимоотношениях различных властных структур на федеральном уровне.

Указанные "сдержки и противовесы" в отношениях между органами местного самоуправления имеют значение прежде всего для органов крупных городских округов и муниципальных районов, характеризующихся значительными масштабами деятельности и сложностью решаемых ими вопросов. Для малых сельских и городских поселений такие организационные приспособления не столь важны, и они совсем не имеют смысла в тех сельских поселениях, в которых на основании ч. 3 ст. 36 нового Закона глава муниципального образования может быть одновременно и председателем представительного органа и главой местной администрации.

4.4. Порядок деятельности представительных органов

Увеличение объема обязанностей, возлагаемых на представительные органы, требует совершенствования организации их работы. Если оценивать эти органы как учреждения, формально рассматривающие поступающие к ним проекты и штампующие заготовленные субъектами правовой инициативы решения, особых забот о том, как строить такую работу, не требуется. Коль скоро представительным органам заготовлена роль действительно ведущих, самостоятельно действующих структур, оправдать ее возможно, только наладив активные усилия депутатов.

Можно назвать три важнейшие проблемы, решение которых во многом определяет успешную работу муниципальных дум, собраний, советов.

Первая из них - реальная коллегиальность деятельности представительных органов. Хотя по своей структуре они являются коллегиями депутатов, на практике коллегиальность нередко оказывается формальностью. Депутаты забывают о своей обязанности активно участвовать в дискуссиях по важнейшим и далеко не всегда простым вопросам местной жизни, они уклоняются от участия в обсуждении, оправдывая эту свою позицию слабым знанием проблемы или тем, что она не затрагивает интересы их избирателей или просто идя на поводу у других, более активных депутатов. Такая позиция неприемлема. Оптимальные решения представительного органа принимаются только после их всестороннего рассмотрения, свободного участия депутатов в их обсуждении, в достижении на основе дискуссий консенсуса, предполагающего учет различных мнений по спорным вопросам.

Вторая проблема - открытость, гласность работы представительного органа. Они дают возможность избирателям контролировать работу представительных органов, оценивать ее, обеспечивать прямую и обратную связь местного органа власти с населением.

Федеральный закон "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления", принятый 21 января 2009 г., установил, что коллегиальные органы местного самоуправления должны обеспечивать присутствие граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений на своих заседаниях, причем присутствие указанных лиц на этих заседаниях осуществляется в соответствии с регламентами органов местного самоуправления или иными муниципальными правовыми актами. Указанный Закон подчеркнул значение электронных средств информации для обеспечения граждан сведениями о деятельности органов местного самоуправления, в том числе представительных органов муниципальных образований.

К сожалению, ни в регламентах представительных органов большинства муниципальных образований, ни в других правовых актах органов местной власти пока нет правил пользования Интернетом для получения информации о работе представительных органов. Остается надеяться, что такие правила появятся и гласность в деятельности представительных органов будет поставлена на должный уровень.

Третья проблема - время, которое затрачивают депутаты на работу в представительном органе. В Федеральном законе N 131-ФЗ она получила новое решение. В начале политических реформ в России лозунг "Вся власть Советам!" привел к переходу местных представительных органов на профессиональные основы работы и превратил депутатов, по сути, в выборных муниципальных чиновников. Конституция РФ, Федеральный закон N 154-ФЗ, а также региональные законы о местном самоуправлении закрепили за представительными учреждениями то место, которое они должны занимать по своему функциональному назначению. Режим работы депутатов все же не был определен однозначно. В Федеральном законе N 154-ФЗ было записано, что депутаты могут в соответствии с уставом осуществлять свои полномочия на постоянной основе.

В нормативных актах муниципальных образований это положение

воплощалось по-разному: депутаты работают в представительном органе "без отрыва от основной производственной и служебной работы" (например, в Люберецком районе Московской области); действуют, "как правило, не порывая с производственными и служебными обязанностями" (в г. Череповце); работают "на освобожденной или неосвобожденной основе" (г. Тверь); "часть депутатов осуществляют свою деятельность на постоянной основе" (г. Балашиха Московской области); "на освобожденной основе может работать, как правило, одна пятая часть от общего состава депутатов", кроме того, "все депутаты освобождались на один день в месяц от основной работы для встреч с избирателями в избирательных округах" (г. Владимир); "депутаты могли осуществлять свои полномочия на постоянной основе" (п. Щербинка Московской области).

Мировой опыт местного самоуправления показывает, что профессиональных "парламентариев" на муниципальном уровне не бывает. В подавляющем большинстве цивилизованных стран члены муниципальных советов сочетают свои обязанности с основными производственными или служебными делами. Между тем в нынешних российских условиях остается актуальной задача утверждения представительного органа как ведущего в системе органов местного самоуправления, а ее решению во многих муниципальных образованиях может помочь профессиональная работа какой-то части депутатского корпуса. Поэтому в Федеральном законе N 131-ФЗ записано: депутаты осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе, но часть депутатов - не более 10% от установленной численности представительного органа - могут работать в нем на постоянной основе (если численность представительного органа менее 10 человек, на постоянной основе может работать 1 человек).

Эта гибкая формула решила одну сторону проблемы рабочего времени депутатов. Есть и другая ее сторона - режим собраний депутатов для обсуждения вопросов, относящихся к полномочиям представительных органов. Чтобы квалифицированно, глубоко, всесторонне разбирать эти вопросы, депутатам-непрофессионалам (а таких большинство) вряд ли достаточно собираться по вечерам после основной работы, даже если приходить на них регулярно. Такой режим приемлем для представительных органов небольших городских и сельских поселений. Для органов, действующих в крупных городских округах или муниципальных районах, он не подходит.

Обычно в регламентах представительных органов сессиям отводится целый день - раз в месяц, в два месяца, в квартал. Кое-где депутаты собираются два раза в месяц. Кроме того, в перерывах между сессиями депутаты могут готовить вопросы на заседаниях постоянных комиссий (хотя зачастую эти заседания приурочиваются к сессиям). Бывает и так, что за один день обсудить как следует повестку дня не удается. Наиболее приемлемая формула, содержащаяся на сей счет в регламентах некоторых представительных органов, следующая: "При необходимости и по решению депутатов заседание Думы (собрания, совета) может быть продлено или перенесено на следующий день до того, как повестка дня будет исчерпана".

Главной формой работы Думы являются ее собрания (сессии). Именно на

сессиях решаются все вопросы компетенции представительного органа. Обычно процедуру созыва и проведения первой, очередных и внеочередных сессий - закрытых или открытых - определяет Регламент Думы, причем никаких особенностей (кроме тех, которые предусмотрены Федеральным законом N 131-ФЗ) в регламентах дум, избранных на муниципальных выборах или сформированных из представителей поселений, нет. Следует отметить, что в Регламенте не всегда регулируются все вопросы организации их деятельности. Работа комитетов и комиссий нередко определяется Положениями о них. То же с правовым положением депутата.

Чтобы полнее обеспечить с правовой стороны принцип коллегиальности деятельности дум, советов, собраний, Федеральный закон N 131-ФЗ устанавливает правило, согласно которому представительный орган может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов. Кроме того, в регламентах определяется кворум, т.е. минимальное число депутатов, без наличия которого решение приниматься не может. Для относительно многочисленного состава представительного органа кворум обычно составляет простое большинство голосов от избранного (или от общего числа) числа депутатов. Для небольших по составу представительных органов, в которых может быть 5-7 человек, кворум обычно составляет две трети от этого числа, иначе коллегиальность обеспечить нельзя.

Обычно решение считается принятым, если за него проголосовало большинство присутствующих депутатов. Вместе с тем в уставах муниципальных образований и регламентах представительных органов существуют правила, в соответствии с которыми решения по определенным вопросам принимаются большинством голосов от избранных депутатов (например, нормативные акты). В некоторых уставах и регламентах предусмотрено, что акты по вопросам принятия устава муниципального образования, административно-территориального устройства, а также акты об отстранении от должности главы администрации и иных должностных лиц принимаются не менее чем двумя третями голосов депутатов, избранных в представительный орган.

Важное условие, закрепляемое в большинстве уставов и регламентов, - регулярность заседаний представительных органов. Гарантия регулярности - установленная периодичность заседаний. В некоторых муниципальных образованиях установлено, что очередные собрания (сессии) представительных органов созываются не реже двух раз в год. Это, естественно, не мешает муниципальным образованиям определять и более частую периодичность своих заседаний. В других муниципалитетах собрания созываются не реже одного раза в два месяца или же не реже одного раза в месяц. Подчас периодичность заседаний вообще не определяется и созыв сессий зависит от инициативы руководителей муниципалитетов и депутатов. Причем в крупных муниципальных образованиях заседания проводятся реже, чем в небольших.

Заседания проводятся ради того, чтобы принять решения. Порядок их проведения чрезвычайно разнообразен. В ряде регламентов указывается, что заседания проводятся и решения готовятся по планам, составляемым обычно на полугодие, исходя из планов экономического и социального развития,

долгосрочных целевых программ соответствующих муниципальных образований и с учетом предложений депутатов, депутатских объединений, комитетов и пожеланий граждан, их объединений, администрации.

В соответствии с ч. 1 ст. 46 Федерального закона N 131-ФЗ проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования. Уставы муниципальных образований, воспроизводя эту норму Федерального закона, дополняют в ряде случаев перечень субъектов правотворческой инициативы по отношению к представительному органу председателем Счетной палаты муниципального образования, местным прокурором, судьей и др. Весь этот перечень инициаторов переходит в регламент представительного органа.

В соответствии с регламентами многих представительных органов проекты решений, подлежащие рассмотрению этими органами, представляются с обоснованием необходимости их принятия и перечнем правовых актов, которые с принятием предлагаемых решений должны быть изменены, отменены, признаны утратившими силу или вновь разработаны. К представляемым проектам прилагаются заключения соответствующих структурных подразделений администрации, прокурора. В случаях необходимости к проектам прилагаются заключения специалистов, а также заинтересованных лиц. К проекту, требующему финансовых и материальных затрат из местного бюджета, должно быть приложено финансово-экономическое обоснование с указанием источников финансирования.

Проекты решений и сопроводительные документы направляются на имя председателя представительного органа. Тот направляет их для предварительного рассмотрения в соответствующие комитеты или комиссии. Комитеты и комиссии рассматривают поступившие проекты в течение определенного срока. Результаты их рассмотрения оформляются решением комитетов (комиссий) и направляются председателю представительного органа.

В случае необходимости доработки проекта решения соответствующие комитет или комиссия создают рабочую группу с привлечением заинтересованных представителей других комитетов и комиссий исполнительных органов местного самоуправления, инициаторов проекта и специалистов.

На заседании представительного органа обсуждение проекта решения начинается, как правило, с доклада. Если по данному вопросу имеется содоклад, председательствующий предоставляет слово и содокладчику. После выступления докладчика и содокладчика депутаты вправе задавать им вопросы.

После доклада и ответов на вопросы могут проводиться прения. Председательствующий на собрании предоставляет слово в порядке поступления обращений. С согласия депутатов очередность выступлений может быть изменена. Слово в прениях по рассматриваемому вопросу может быть предоставлено также лицам, приглашенным на собрание, после выступлений депутатов. В регламентах ряда представительных органов указывается, что глава

муниципального образования, глава местной администрации и прокурор имеют право на внеочередное выступление.

Голосование на собрании представительного органа, как правило, открытое. По требованию определенного числа депутатов в обязательном порядке проводится поименное голосование.

По решению собрания представительного органа для выбора одного из нескольких вариантов решений по конкретному вопросу проводится мягкое рейтинговое голосование, при котором каждый вариант голосуется независимо от остальных. Регистрируются голоса, отданные за варианты, а принятым считается тот вариант, за который подано относительное большинство голосов от числа присутствующих депутатов при условии, что их достаточно для принятия решения в соответствии с регламентом. В случае если ни один из вариантов не набрал достаточного для принятия решения числа голосов, проводится дополнительное голосование по двум вариантам, набравшим относительное большинство голосов от числа присутствующих депутатов.

В некоторых случаях проводится тайное голосование. Обычно тайным голосованием принимаются решения об избрании председателя представительного органа, председателя Счетной палаты, а также решения о досрочном прекращении полномочий (отзыве) этих должностных лиц.

Решения представительного органа обычно принимаются большинством голосов от числа присутствующих на собрании депутатов.

Решения по вопросам утверждения положений, предусмотренных Уставом представительного органа, установления налогов и сборов, утверждения программ развития муниципального образования, изменения регламента представительного органа, утверждения местного бюджета, внесения изменений и дополнений в бюджет, утверждения отчета об исполнении бюджета, избрания председателя представительного органа, председателя Счетной палаты принимаются большинством (более половины) голосов от установленного числа депутатов.

Существенное значение для упрочения роли представительного органа имеет процедура его контроля за другими органами и должностными лицами местного самоуправления. В уставах многих муниципальных образований и в регламентах их представительных органов, например в Уставе и Регламенте Одинского сельского поселения (Иркутская область), записано, что контроль осуществляется Думой непосредственно. С целью обеспечения осуществления контрольных функций Дума поселения вправе образовывать временные комиссии и рабочие группы с привлечением к их работе в установленном законодательством порядке специалистов соответствующего профиля.

Дума поселения может осуществлять контроль за деятельностью депутатов Думы поселения, иных органов местного самоуправления, их должностных лиц путем направления депутатских запросов и обращений; заслушивания информации, отчетов в порядке, установленном законодательством и Уставом поселения; в иных формах, предусмотренных законодательством.

Ежегодно, не позднее чем через 3 месяца после окончания соответствующего календарного года, глава поселения представляет Думе отчет о социально-экономическом положении поселения, а также ежегодно

представляет Думе поселения отчет о деятельности администрации поселения.

Руководитель финансового органа администрации поселения и руководитель органа администрации поселения по управлению муниципальным имуществом представляют Думе отчет о деятельности возглавляемых ими органов администрации поселения по поручению главы поселения.

В регламентах устанавливаются и другие процедуры, связанные с осуществлением представительными органами своих функций. Регламенты особенно важны для крупных муниципальных образований, ведущих широкомасштабную деятельность и принимающих решения по сложным вопросам. Регламенты представительных органов не нужны в тех муниципальных образованиях, где нет самих представительных органов. В прежнем законе указывалось, что в отдельных поселениях уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Федерации может предусматриваться возможность осуществления полномочий представительных органов собраниями (сходами) граждан. В каких муниципальных образованиях это возможно, из чего нужно исходить при решении этих вопросов, в законе ответов не было. Практика была разнообразная, далеко не всегда оправданная. Теперь ситуация прояснилась. Как указывалось выше, новый Федеральный закон устанавливает: представительный орган не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек. В этом поселении полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан. Порядок проведения сходов заменяет регламент представительного органа.

Избранный на определенный срок представительный орган может быть лишен своих полномочий досрочно.

Федеральный закон N 131-ФЗ устанавливает, что независимо от порядка его формирования представительный орган может лишиться своих полномочий:

во-первых, в случае принятия указанным органом решения о самороспуске. При этом решение о самороспуске принимается в порядке, определенном уставом муниципального образования;

во-вторых, в случае вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;

в-третьих, в случае преобразования муниципального образования, осуществляемого в соответствии с ч. 3, 4-7 ст. 13 настоящего Федерального закона, а также в случае упразднения муниципального образования;

в-четвертых, в случае утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;

в-пятых, в случае увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25%, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

Уставом муниципального образования может быть предусмотрено досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования в случае нарушения срока издания муниципального правового акта,

требуемого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления граждан.

Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования влечет досрочное прекращение полномочий его депутатов.

В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, состоящего из депутатов, избранных населением непосредственно, досрочные выборы в указанный представительный орган проводятся в сроки, установленные федеральным законом.

В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального района, сформированного в соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 35 Федерального закона N 131-ФЗ, представительные органы соответствующих поселений обязаны в течение одного месяца избрать в состав представительного органа муниципального района других депутатов.

4.5. Депутат представительного органа

Эффективная работа представительного органа зависит от активного участия в ней депутатов. Депутат - главная фигура в этом органе. Не случайно и федеральное, и региональное законодательство и правотворчество муниципальных органов уделяет его правовому статусу немалое внимание.

Федеральный закон N 131-ФЗ содержит специальную ст. 40, посвященную статусу депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Здесь, во-первых, устанавливается принцип несовместимости мандата депутата одного представительного органа муниципального образования с мандатом депутата представительного органа другого муниципального образования и исполнением полномочий выборного должностного лица местного самоуправления, иного муниципального образования, что соответствует нормальному разделению труда и препятствует путанице депутатских и должностных полномочий разных уровней муниципальной власти.

На федеральном уровне установлены ограничения полномочий депутатов, препятствующие депутату использовать свое положение в органе публичной власти в интересах предпринимательской деятельности.

В соответствии со ст. 40 Федерального закона N 131-ФЗ депутат не вправе:

1) заниматься предпринимательской деятельностью;

2) состоять членом управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

3) заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств,

международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

4) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Федеральным законом устанавливаются гарантии неприкосновенности депутата, т.е. ограничения действий правоохранительных органов при привлечении их к уголовной или административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении в отношении их иных уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в отношении депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, занимаемого ими жилого и (или) служебного помещения, их багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых ими средств связи, принадлежащих им документов.

Депутат также согласно закону не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока их полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, осуществляющие полномочия на постоянной основе, не могут участвовать в качестве защитника или представителя (кроме случаев законного представительства) по гражданскому или уголовному делу либо делу об административном правонарушении.

Это - основные гарантии статуса депутата и их ограничения, позволяющие члену представительного органа свободно осуществлять свои полномочия. Другие гарантии реализации полномочий депутата устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Федерации. В разных муниципальных образованиях эти гарантии неодинаковы. В сельских и городских поселениях, муниципальных районах эти гарантии обычно ограничиваются тем, что о них записано в Федеральном законе N 131-ФЗ. В крупных городских округах в связи с их более широкими материальными возможностями (сочетаемыми иногда с депутатскими амбициями или основанными только на этих амбициях) гарантии (социальные, во всяком случае) выглядят гораздо шире.

В некоторых крупных городах принимают даже специальные положения о статусе депутатов. Характерно в этом отношении Положение о статусе депутата Волгоградской городской Думы от 16 июня 2008 г., в котором идет речь не только о гарантиях, но и о формах работы депутатов.

В соответствии с этим Положением формами работы депутата Волгоградской городской Думы являются:

участие в заседаниях городской Думы;

участие в работе постоянных комиссий городской Думы;

подготовка и внесение проектов решений на рассмотрение заседаний комиссий и городской Думы;

участие в выполнении поручений городской Думы;

обращение с депутатским запросом;

работа с избирателями;

обращение к должностным лицам государственной власти, местного самоуправления, руководителям предприятий, учреждений, организаций.

Депутатская деятельность может осуществляться также в иных формах, предусмотренных действующим законодательством.

Депутат обязан участвовать в заседаниях городской Думы. Он пользуется правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым на заседаниях городской Думы, и имеет право:

избирать и быть избранным в органы городской Думы;

вносить предложения, обоснованно требовать их обсуждения в органах городской Думы либо включения их в повестку дня заседания;

высказывать свое мнение либо мнение объединения депутатов (по его официальному поручению) о необходимости образования тех или иных органов городской Думы, персональному составу этих органов и кандидатурам должностных лиц, избираемых или утверждаемых городской Думой, заявлять отводы или самоотводы по кандидатурам;

вносить предложения и замечания в повестку дня по порядку рассмотрения и существу вопросов;

вносить предложения о проведении депутатского расследования по любому вопросу, отнесенному к ведению городской Думы;

ставить вопрос о разработке проекта решения городской Думы, вносить проекты решений, поправки к проектам решений, предлагать изменения и дополнения в действующие решения городской Думы;

участвовать в прениях, задавать вопросы председательствующему на заседаниях, докладчику (содокладчику), требовать ответа на них и давать оценку полноте ответа либо соответствующим действиям (бездействию) указанных лиц по существу вопроса, соблюдая при этом этические нормы и требования Регламента городской Думы;

выступать с обоснованием своих предложений и по мотивам, давать справки;

от своего имени или по поручению депутатского объединения вносить альтернативные проекты;

оглашать обращение граждан, имеющее общественное значение;

получать необходимые для обсуждения вносимых на заседание вопросов документы, справочные и информационные материалы, проекты решений, в том числе альтернативные.

Депутат или группа депутатов вправе обращаться с запросом к руководителям расположенных на территории Волгограда государственных и

общественных органов, предприятий всех форм собственности, учреждений и организаций по вопросам, находящимся в ведении городской Думы.

Обращение вносится на заседании городской Думы в письменной форме и признается депутатским запросом в соответствии с Регламентом городской Думы. По результатам рассмотрения депутатского запроса депутаты принимают решение.

Материалы депутатского запроса предварительно, до его принятия, могут передаваться для изучения в постоянные комиссии, специалистам для дачи заключения.

Орган или должностное лицо, к которому обращен запрос, должны дать на него ответ в устной (на заседании городской Думы) или в письменной форме не позднее 15 дней со дня получения. Письменный ответ доводится до сведения депутатов председателем городской Думы.

Обращения депутата подлежат обязательному рассмотрению органами государственной власти, государственными должностными лицами, предприятиями, учреждениями, организациями, к которым эти обращения направлены.

Обращение в письменной форме может быть передано депутатом в органы местного самоуправления, что является основанием для приглашения соответствующего должностного лица на заседание городской Думы.

В случае если приглашенное должностное лицо не имеет возможности прибыть на заседание, оно в обязательном порядке дает письменный ответ на предварительно заданный вопрос. В этом случае ответ доводится до сведения депутатов председательствующим на заседании.

По вопросам своей депутатской деятельности депутат пользуется правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления, предприятий всех форм собственности, учреждений и организаций, общественных объединений, лицами начальствующего состава Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований, расположенных на территории Волгограда.

Депутат в установленном порядке обеспечивается документами, принятыми представительным органом местного самоуправления, а также документами, иными информационными и справочными материалами, официально распространяемыми другими органами местного самоуправления и органами государственной власти.

При обращении депутата в государственные органы, другие органы местного самоуправления, общественные объединения, на предприятия, в учреждения, организации, расположенные на территории Волгограда, должностные лица обеспечивают депутату по вопросам, связанным с его депутатской деятельностью, получение консультаций специалистов, предоставляют ему необходимую информацию и документацию.

Депутат имеет преимущественное право выступать по вопросам депутатской деятельности в средствах массовой информации, учрежденных органами местного самоуправления Волгограда. При этом материалы, представляемые депутатом по поручению соответствующей комиссии городской

Думы, подлежат обязательному опубликованию или распространению через средства массовой информации, учрежденные органами местного самоуправления Волгограда, в срок, согласованный с депутатом, но не позднее семи дней после обращения. Редактирование представленных депутатом материалов без его согласия не допускается.

Все расположенные на территории Волгограда органы местного самоуправления, общественные объединения, а также предприятия, учреждения и организации, должностные лица, к которым обратился депутат по вопросам, связанным с его депутатской деятельностью, обязаны дать депутату ответ на его обращение либо представить запрашиваемые им документы или сведения.

В случае необходимости проведения в связи с обращением депутата дополнительной проверки или дополнительного изучения каких-либо вопросов руководители органов и должностные лица обязаны сообщить об этом депутату в трехдневный срок со дня получения обращения. Окончательный ответ представляется депутату не позднее 20 дней со дня получения обращения депутата.

Депутат городской Думы имеет право принимать непосредственное участие в рассмотрении поставленных им в обращении вопросов. О дне рассмотрения депутат должен быть извещен заблаговременно, но не позднее чем за три дня.

Вмешательство депутата городской Думы в деятельность органов дознания, следствия, прокуратуры и суда не допускается.

Неправомерное воздействие на депутата, членов его семьи и других близких родственников, выраженное в виде насилия или угрозы применения насилия, совершенное в целях прекращения депутатской деятельности или изменения ее характера, влечет ответственность в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

Депутат, работавший на постоянной основе, продолжает получать среднемесячное денежное содержание, установленное для депутата, до устройства на новое место работы в течение года после прекращения его полномочий в следующих случаях:

после окончания срока полномочий, в том числе при неизбрании на второй срок полномочий;

после добровольного сложения с себя полномочий по письменному заявлению.

Непрерывный трудовой стаж депутата сохраняется в случае непоступления на работу в течение года после прекращения полномочий при условии постановки его на учет в органах занятости населения.

Если на новом месте работы после окончания депутатских полномочий гражданин, являвшийся депутатом на постоянной основе, получает заработную плату ниже прежнего денежного содержания, ему производится доплата за счет бюджета Волгограда до уровня прежнего денежного содержания с учетом индексации в течение года после прекращения его полномочий.

За депутатом, перешедшим на постоянную работу в городскую Думу, сохраняется непрерывный трудовой стаж в случае, если эта норма предусмотрена для данной профессии действующим законодательством Российской Федерации.

По желанию депутата, проработавшего на постоянной основе не менее одного года в категории "А" после прекращения его полномочий и имеющего независимо от перерывов в трудовой деятельности общий стаж работы, дающий право выхода на полную пенсию, включая пенсию на льготных условиях, пенсия оформляется досрочно по возрастному цензу, но не ранее, чем за два года до установленного законодательством Российской Федерации срока выхода на пенсию.

Депутаты, проработавшие на постоянной основе не менее одного года в категории "А" и получавшие денежное содержание за счет средств бюджета Волгограда, освобожденные от должностей в связи с окончанием срока полномочий (в том числе досрочно), за исключением случаев прекращения полномочий по решению суда, имеют право на ежемесячную дополнительную пенсию к государственной пенсии, назначенной в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" или досрочно оформленной в соответствии с Законом Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. N 1032-1 "О занятости населения в Российской Федерации". При этом размер ежемесячной дополнительной пенсии к государственной пенсии определяется с таким расчетом, чтобы сумма государственной пенсии и ежемесячной дополнительной пенсии составляла не менее 80% ежемесячного денежного содержания указанных лиц.

В случае роспуска городской Думы за период, не превышающий одного года до завершения срока полномочий, депутаты, работающие на постоянной основе, получают единовременное денежное пособие в размере их среднемесячного денежного содержания за весь оставшийся период.

Избранный депутат и перешедший на работу на постоянной основе в городскую Думу в соответствии с действующим законодательством подлежит увольнению с прежнего места работы с правом возврата по истечении депутатских полномочий на прежнее место работы на должность, занимаемую до избрания в городскую Думу, либо на равноценную должность.

Жизнь и здоровье депутата подлежат дополнительному страхованию на срок его полномочий за счет средств бюджета Волгограда на величину годового денежного содержания депутата.

Депутат, работающий на постоянной основе, обеспечивается бесплатным амбулаторным или стационарным лечением в медицинских учреждениях Волгоградской области и Российской Федерации, обслуживающих городскую Думу на договорной основе.

В случае причинения депутату, в связи с исполнением им депутатских полномочий, увечья или иного повреждения здоровья, исключающих дальнейшую возможность заниматься профессиональной деятельностью, ему по решению городской Думы на период полномочий городской Думы данного созыва выплачивается за счет бюджета Волгограда разница между размером установленной пенсии по инвалидности и среднемесячным денежным содержанием по ранее занимаемой должности в городской Думе, если иное не установлено действующим законодательством.

Депутату в соответствии с федеральным законодательством

предоставляется отсрочка от призыва на военную службу и военные сборы.

По желанию депутата, работающего на постоянной основе, он обеспечивается путевкой на санаторно-курортное лечение на льготных условиях в установленном порядке.

На территории муниципального образования депутат по предъявлении удостоверения имеет право беспрепятственно проходить во все муниципальные учреждения, организации и предприятия и присутствовать на всех проводимых ими мероприятиях.

В случае смерти или гибели депутата действующего созыва организация похорон производится городской Думой за счет средств бюджета Волгограда. Семье депутата из бюджета Волгограда назначается пособие по потере кормильца в порядке и размерах, определяемых действующим законодательством.

Депутату устанавливаются другие социальные и трудовые гарантии, определяемые федеральным законодательством, законодательством Волгоградской области, Уставом города-героя Волгограда.

Освобождение депутата от выполнения производственных или служебных обязанностей по месту основной работы на время осуществления депутатской деятельности производится на основании официального уведомления о вызове в городскую Думу.

При этом требование каких-либо других документов не допускается.

Депутату возмещаются расходы, связанные с депутатской деятельностью, в порядке и размерах, устанавливаемых городской Думой.

За депутатом, освобожденным от выполнения производственных или служебных обязанностей на время осуществления депутатской деятельности в городской Думе или ее органах без увольнения по основному месту работы, сохраняется средний заработок. В данном случае городской Думой принимается решение о возмещении предприятиям, учреждениям, организациям соответствующих расходов, выплаченных своему работнику, избранному депутатом городской Думы, в случае выполнения им депутатских обязанностей с освобождением от основной работы при предоставлении подтверждающих документов.

Депутату, работающему на постоянной основе, предоставляется ежегодный основной оплачиваемый отпуск продолжительностью 28 календарных дней и ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск продолжительностью 21 календарный день.

Предоставление ежегодных основного и дополнительного оплачиваемых отпусков осуществляется в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации.

Депутату, исполняющему свои полномочия (мандат) на непостоянной основе, производится ежемесячная компенсационная выплата за проделанную работу, связанную с исполнением депутатских полномочий (мандата), в размерах, установленных решением городской Думы (далее - выплата).

Указанная выплата подлежит индексации в соответствии с решениями городской Думы до принятия бюджета Волгограда на очередной финансовый год, но не чаще одного раза в год.

Установленная выплата производится ежемесячно в полном объеме депутатам, исполняющим свои полномочия (мандат) на непостоянной основе, принимающим активное участие в работе комитетов городской Думы, членами которых они являются, в заседаниях городской Думы, подготовке нормативно-правовых актов городской Думы, без представления оправдательных первичных и бухгалтерских документов.

В случае систематического непринятия депутатами участия в заседаниях городской Думы, в работе комитетов городской Думы, членами которых они являются, по неуважительной причине выплата может быть уменьшена.

В исключительных случаях выплата депутатам, исполняющим свои полномочия (мандат) на непостоянной основе, может быть увеличена в пределах сложившейся экономии по выплате.

Увеличение и уменьшение выплат, предусмотренных пунктами 2 и 3 настоящей статьи, производятся распоряжением председателя городской Думы на основании рекомендаций Совета городской Думы.

Выплаты депутатам, исполняющим свои полномочия (мандат) на непостоянной основе, производятся отделом по бухгалтерскому учету городской Думы с 1-го по 3-е число каждого последующего месяца.

Фактическая выдача выплаты осуществляется наличными средствами через кассу городской Думы на основании расходного кассового ордера, выписанного на каждого депутата, с указанием его паспортных данных или на основании личного заявления депутата в безналичном порядке путем перечисления причитающихся депутату средств на счет, открытый им в банке.

Уплата причитающихся налогов с сумм выплат производится в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

Депутату, работающему на постоянной основе, для осуществления своих полномочий предоставляется отдельное служебное помещение, оборудованное мебелью, оргтехникой, средствами связи.

Депутат по вопросам, связанным с депутатской деятельностью, имеет право пользоваться всеми видами связи, которыми располагают органы местного самоуправления.

Депутат пользуется на территории Волгограда правом бесплатного проезда на транспорте общего пользования, кроме такси.

При предъявлении удостоверения депутата транспортные билетные кассы на территории Волгограда (как суточной, так и предварительной продажи) обязаны предоставить депутату билет вне очереди.

Расходы предприятий и организаций, связанные с материальным обеспечением деятельности депутата, возмещаются за счет средств местных бюджетов путем перечисления их на счета соответствующих организаций.

Депутату, исполняющему свои полномочия (мандат) на непостоянной основе, для осуществления своих полномочий предоставляются служебное помещение, оборудованное мебелью, оргтехникой, средствами связи, за счет средств бюджета Волгограда, а также служебный автомобиль, закрепляемый за депутатом на срок полномочий.

Разумеется, правовые основания деятельности депутата - это только подспорье для его работы. Они важны и имеют реальный смысл для депутата

энергичного, принципиального, готового смело защищать интересы своих избирателей и своего территориального сообщества.

Срок полномочий депутата представительного органа начинается со дня выборов и заканчивается с началом работы представительного органа нового созыва. Однако полномочия депутата могут закончиться досрочно. Федеральный закон N 131-ФЗ определяет следующие случаи досрочного прекращения полномочий депутата: смерть; отставка по собственному желанию; признание судом недееспособным или ограниченно дееспособным; признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим; вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда; выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления; отзыва избирателями; досрочного прекращения полномочий соответствующего органа местного самоуправления; призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу; в иных случаях, установленных настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами.

Остается вопрос: как быть с членами представительного органа муниципального района, сформированными из представителей поселений? Их, конечно, касается изложенный перечень обстоятельств. Но этот перечень для них не исчерпывается. Как быть в случае отзыва представительным органом поселения своего посланца в районный представительный орган? Или права на такой отзыв у представительного поселения нет? В Федеральном законодательстве ответа на этот вопрос нет. Нет его в большинстве уставов поселений и в уставах районных муниципальных представительных органов. Лишь в некоторых уставах районных муниципальных образований он так или иначе регламентирован. Во-первых, устанавливается возможность отзыва депутата представительным органом поселения. Это его право - он наделял своего депутата полномочиями представлять его в районном Совете, он может лишить его этого права и послать в районный Совет другого своего депутата. Связано ли это право с правом отозвать депутата поселенческого органа избирателями. Безусловно. Если депутаты отзывают избиратели, он лишается не только "вторичного" права представительства, но и "первичного" этого права. Вместе с тем отзыв из районного Совета депутата не обязательно связан с отзывом депутата избирателями - он может хорошо работать в своем избирательном округе и плохо выполнять обязанности в районном Совете. Отсюда закрепляемое в некоторых уставах муниципальных районов право районного Совета инициировать отзыв депутата районного Совета

представительным органом поселения, если он не выполняет должным образом обязанности депутата районного Совета.

Несколько по-иному обстоит дело с посланцем поселения в районный представительный орган, являющимся главой поселенческого муниципального образования. Его положение в районном представительном органе более стабильно, чем рядового депутата из поселения. Он выходит из состава районной Думы (совета, собрания) только при наступлении случая досрочного лишения полномочий депутата, выборного должностного лица, предусмотренного Федеральным законом N 131-ФЗ.

5. Глава муниципального образования

Должность главы муниципального образования - одна из ключевых в системе органов местного самоуправления. Федеральный закон N 154-ФЗ предусматривал лишь возможность существования в ряду муниципальных выборных должностей главы муниципального образования. На практике этой возможностью воспользовалось большинство муниципальных образований. Это и понятно - в условиях, когда идет перестройка местной власти, кристаллизуются ее формы, преодолеваются негодные традиции, необходим авторитетный руководитель, способный организовать повседневную управленческую деятельность.

Федеральный закон N 154-ФЗ представлял право самим муниципальным образованиям определять способ замещения должности главы муниципального образования: глава мог либо избираться непосредственно населением, либо представительным органом из своего состава. На практике примерно две трети глав муниципальных образований были избраны на основе всеобщих, равных, прямых выборов, а одна треть - представительными органами. Избрание главы муниципального образования населением, безусловно, прибавляло высшему должностному лицу авторитета, хотя и заключало возможность противопоставления главы и представительного органа, также избираемого населением.

Противопоставления не произошло, поскольку согласно тому же Закону глава муниципального образования по уставу муниципального образования мог быть наделен правом входить в состав представительного органа и даже председательствовать на его заседаниях. В то же время закон не содержал никаких ограничений для наделения главы исполнительно-распорядительными полномочиями. Было установлено, что глава наделяется собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования, а каков должен быть характер этой компетенции - закон не определял, открывая простор для организационного творчества самим муниципальным образованиям.

Кроме всего прочего, в Законе содержалась формула о том, что глава муниципального образования возглавляет деятельность по осуществлению местного самоуправления на соответствующей территории. Эта формула позволяла использовать ее в качестве правового оправдания реально

складывавшихся отношений между органами местного самоуправления, когда представительные органы превращались в придатки исполнительно-распорядительных органов.

В значительном большинстве муниципальных образований глава муниципального образования становился руководителем местной администрации и одновременно председательствовал на заседаниях представительного органа. Спектр полномочий, которыми он наделялся уставом, был весьма широк. Общая тенденция состояла в том, что глава оказывался сильнее представительного органа. Дело доходило до крайностей. Согласно, например, уставу Ногинского района Московской области глава района не только председательствовал на заседаниях районного собрания представителей, но вправе был созывать эти заседания, вносить вопросы в повестку дня, выступать вне очереди, давать заключения по проектам решений собрания и т.д.

Невысокая роль представительных органов определялась не только и не столько недостатками законодательства, сколько общей политической ситуацией, укрепившимися традициями бюрократического централизма, невыветрившейся идеологией "одного хозяина" в городе или районе. Но и закон сыграл негативную роль. Его расплывчатые формулы приводили к концептуальной рассогласованности уставных документов муниципальных образований, чрезмерной диверсификации в моделях и практике органов местной власти. В Законе отсутствовали какие бы то ни было ограничения полномочий глав муниципальных образований, входивших в состав представительных органов, не было и защитных механизмов против "освоения" исполнительно-распорядительными органами представительных учреждений.

Федеральный закон N 131-ФЗ содержит правовые меры, направленные на преодоление и недопущение подмены представительных органов исполнительно-распорядительными. Из Закона исключена формула о том, что глава муниципального образования возглавляет деятельность по осуществлению местного самоуправления. Он, как и прежде, определен в качестве высшего должностного лица, которое наделяется уставом собственными полномочиями по решению вопросов местного значения в зависимости от роли, которую он, по Закону, играет в системе муниципальных органов. Глава, как и прежде, может избираться на муниципальных выборах либо представительным органом из своего состава. Теперь определено, что в случае избрания на муниципальных выборах он либо входит в состав представительного органа с правом решающего голоса (не становясь депутатом) и исполняет полномочия его председателя либо возглавляет местную администрацию. Для главы, избранного представительным органом, предусмотрена одна возможность - исполнять полномочия председателя представительного органа. Главное же в том, что глава муниципального образования теперь не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа и полномочия главы местной администрации.

Такое разграничение функций введено не ради утверждения принципа разделения властей на муниципальном уровне. Эта мера вызвана потребностями практики, не позволяющей пока формализовать систему органов местного самоуправления в качестве институционально целого, где оптимальные формы

разделения труда между его частями определяются самодеятельным населением.

Запрещение совмещения должностей председателя представительного органа и главы местной администрации не должно истолковываться как стремление законодателя ослабить исполнительно-распорядительный орган за счет усиления представительного органа. Замысел состоит в том, чтобы и тот и другой орган были сильными. Это возможно, если каждый будет эффективно выполнять свои функции.

Для органов местного самоуправления муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, установлено особое правило. В этих поселениях предусматривается формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования. Здесь глава муниципального образования выступает в трех лицах - и как глава этого образования, и как руководитель администрации, и как председатель представительного органа. Это положение объясняется сравнительно небольшими масштабами деятельности органов местного самоуправления в сельских поселениях, где не нужно существования нескольких должностных лиц, делящих между собой функции руководителей разных структур власти. Как показывает практика, при необходимости у главы муниципального образования может появиться заместитель, помогающий ему в той или иной сфере деятельности.

В Федеральном законе N 131-ФЗ с учетом статуса главы муниципального образования определен перечень его полномочий. Глава муниципального образования:

1) представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;

2) подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;

3) издает в пределах своих полномочий правовые акты;

4) вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования.

Этот минимум полномочий может осуществляться главой муниципального образования (в соответствующих пределах), занимающим должность руководителя представительного органа или главы местной администрации. При этом глава муниципалитета - председатель представительного органа может издавать правовые акты, связанные с организацией работы представительного органа и не затрагивающие права и обязанности местного населения. Иначе не избежать дублирования с деятельностью главы администрации. Глава муниципального образования, занимающий одновременно должность главы местной администрации, обладает в силу своего положения более широкими возможностями, хотя он и ограничен в издании актов, затрагивающих вопросы

организации деятельности представительного органа. Как уже отмечалось выше, глава муниципального образования - глава местной администрации обладает правом вето в отношении правовых актов представительного органа. Глава муниципального образования - председатель представительного органа такого права, естественно, не имеет.

Уставы муниципальных образований по-разному определяют полномочия глав муниципального образования. Это зависит не только от того, является ли глава одновременно председателем представительного органа или руководителем местной администрации. Имеет значение тип муниципального образования (поселение, муниципальный район, городской округ), местные традиции и условия, по-разному соотносящие объем полномочий главы администрации и самой администрации. В уставах некоторых муниципальных образований различают полномочия главы муниципального образования как такового и его полномочия по руководству местной администрацией. Во всех случаях эти полномочия касаются исполнительно-распорядительной деятельности, но объем ее неодинаков.

В уставах ряда муниципальных районов Свердловской области глава муниципального района как высшее должностное лицо района наделяется полномочиями, которые воспроизводят приведенные выше полномочия главы муниципального образования, устанавливаемые Федеральным законом N 131-ФЗ.

Кроме того, в качестве главы местной администрации глава муниципального района:

1) заключает договоры и соглашения от имени муниципального района;

2) принимает меры по обеспечению и защите интересов муниципального района в суде, арбитражном суде, а также в государственных органах;

3) осуществляет личный прием граждан;

4) обеспечивает опубликование муниципальных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина;

5) организует выполнение нормативных правовых актов Думы муниципального района в пределах своей компетенции;

6) организует работу по разработке проекта бюджета муниципального района, проектов программ и планов социально-экономического развития муниципального района;

7) организует исполнение бюджета муниципального района, является главным распорядителем средств бюджета муниципального района, распоряжается сметой доходов и расходов администрации муниципального района;

8) организует и обеспечивает исполнение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления муниципального района федеральными законами и законами Свердловской области;

9) представляет на утверждение Думы муниципального района проекты планов и программ социально-экономического развития муниципального района, отчеты об их исполнении;

10) представляет на утверждение Думы муниципального района проект бюджета муниципального района и отчет об его исполнении;

11) вносит в Думу муниципального района проекты нормативных правовых актов или дает заключения на проекты нормативных правовых актов Думы муниципального района, предусматривающие установление, введение в действие и прекращение действия местных налогов, установление налоговых льгот по местным налогам, оснований и порядка их применения, осуществление расходов из средств местного бюджета;

12) представляет в Думе муниципального района проекты нормативных правовых актов, определяющие порядок управления имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

13) представляет в Думе муниципального района проекты нормативных правовых актов, определяющие порядок формирования, размещения, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа;

14) представляет на утверждение Думы муниципального района структуру администрации муниципального района, формирует администрацию муниципального района;

15) представляет на утверждение Думы муниципального района положения об органах местного самоуправления с закрепленными за ними полномочиями по решению вопросов местного значения;

16) вносит в Думу муниципального района проекты иных муниципальных правовых актов, принятие которых входит в компетенцию Думы муниципального района;

17) принимает решение о подготовке проекта схемы территориального планирования муниципального района, а также решение о подготовке предложений о внесении изменений в схему территориального планирования муниципального района;

18) утверждает план реализации схемы территориального планирования муниципального района;

19) устанавливает порядок подготовки документации по планировке межселенных территорий, принимает решение о подготовке документации по планировке межселенных территорий на основании правил землепользования и застройки межселенных территорий, входящих в состав территории муниципального района, в случае планирования застройки данных территорий;

20) утверждает подготовленную на основании схемы территориального планирования муниципального района, правил землепользования и застройки муниципального района и представленную уполномоченным органом местного самоуправления документацию по планировке межселенных территорий для размещения объектов капитального строительства местного значения и объектов капитального строительства на межселенных территориях, на основании которой определяются или уточняются границы земельных участков для размещения данных объектов, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации;

21) принимает решение о подготовке проекта правил землепользования и застройки в случае планирования застройки межселенных территорий, входящих в состав территории муниципального района, с одновременным утверждением состава и порядка деятельности комиссии по подготовке проекта данных правил;

22) устанавливает нормативными правовыми актами состав, порядок

подготовки и утверждения местных нормативов градостроительного проектирования с учетом особенностей межселенных территорий по представлению уполномоченного органа местного самоуправления муниципального района;

23) утверждает местные нормативы градостроительного проектирования применительно к межселенным территориям, входящим в состав территории муниципального района;

24) устанавливает порядок ведения реестра расходных обязательств муниципального района;

25) принимает решения о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и муниципальных учреждений;

26) утверждает уставы муниципальных предприятий и муниципальных учреждений, в том числе образовательных;

27) определяет порядок ведения реестров закупок по муниципальным контрактам;

28) организует и руководит деятельностью администрации муниципального района;

29) в пределах своей компетенции контролирует деятельность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих исполнительно-распорядительные функции по решению вопросов местного значения;

30) назначает на должность и освобождает от должности руководителей структурных подразделений администрации муниципального района, а также руководителей иных органов местного самоуправления, муниципальных предприятий и муниципальных учреждений;

31) применяет меры поощрения и дисциплинарные взыскания к назначенным им должностным лицам местного самоуправления и работникам администрации муниципального района;

32) осуществляет иные полномочия, установленные федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, иными федеральными законами, законами Свердловской области, настоящим Уставом и нормативными правовыми актами Думы муниципального района.

Некоторые из этих полномочий аналогичны полномочиям представительных органов, перечисленных выше. Это подтверждает разнообразие распределения полномочий органов местного самоуправления в конкретных муниципальных образованиях, связанное с различием складывающихся здесь условий.

В Иркутской области полномочия главы муниципального района определены по-иному, более сжато. На основе модельного устава, рекомендованного муниципалитетам областными органами государственной власти, в уставе Ангарского муниципального района установлено, что мэр района, будучи избранным на муниципальных выборах, возглавляет местную администрацию, и как глава этой администрации:

1) руководит деятельностью администрации района, утверждает штатную численность администрации района, организует и обеспечивает исполнение

полномочий администрации района по решению вопросов местного значения; организует и обеспечивает исполнение отдельных государственных полномочий, переданных администрации района федеральными законами и законами области;

2) приобретает и осуществляет имущественные и иные права и обязанности от имени Ангарского муниципального образования, выступает в суде без доверенности от имени Ангарского муниципального образования;

3) представляет администрацию района в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями;

4) издает правовые акты по вопросам, отнесенным к полномочиям главы администрации района и администрации района, а также по вопросам организации деятельности администрации района;

5) утверждает положения об органах администрации района, не наделенных правами юридического лица;

6) назначает и освобождает от должности работников администрации района, определяет их полномочия. На должности первого заместителя главы администрации района, заместителей главы администрации района, руководителей органов администрации района, обладающих правами юридического лица, лица назначаются мэром по согласованию с районной Думой в порядке, определяемом решением районной Думы;

7) ежегодно отчитывается перед районной Думой о деятельности администрации района;

8) организует прием граждан;

9) решает иные вопросы в соответствии с законодательством, настоящим Уставом и решениями районной Думы.

В сельских поселениях, где глава муниципальных образований представлен в трех лицах, его полномочия делятся на полномочия, принадлежащие ему как высшему должностному лицу, полномочия как главы администрации и полномочия как председателя представительного органа. Состав этих полномочий аналогичен составу полномочий глав муниципальных образований - председателей представительных органов и глав-руководителей местной администрации, хотя и более скромен по объему в силу меньшего масштаба деятельности.

Глава муниципального образования действует на основе единоначалия. Вместе с тем, как показывает практика, в его работе, как правило, в той или иной мере присутствуют элементы коллегиальности. В уставах некоторых муниципальных образований эти элементы получают правовое закрепление. В них записано, что глава муниципального образования вправе формировать постоянно или временно действующие коллегиальные органы (советы, комитеты, комиссии и др.). Цель таких формирований - обсуждение и подготовка решений, учитывающих опыт и знания многих лиц - как работников администрации, так и общественников - и помогающих на этой основе принятию главой наиболее обоснованных и выверенных решений.

Глава муниципального образования вступает в должность после его избрания. Полномочия главы начинаются со дня его официального вступления в должность. Вступая в должность, глава муниципального образования обычно

приносит торжественную присягу соблюдать Конституцию РФ, федеральное и региональное законодательство, устав муниципального образования, уважать, охранять и защищать интересы населения муниципального образования, добросовестно выполнять возложенные на главу обязанности.

Глава обычно избирается на тот же срок, что и представительный орган муниципального образования. Ему гарантируются в соответствии с законодательством условия беспрепятственного и эффективного осуществления полномочий. Решением представительного органа в соответствии с законодательством ему устанавливается денежное содержание, определяется порядок предоставления ежегодного оплачиваемого отпуска, обеспечения транспортным средством, средствами связи, жилым помещением на период исполнения полномочий и иные гарантии.

В соответствии с Федеральным законом N 131-ФЗ глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования. В уставах муниципальных образований, к сожалению, нередко устанавливаются сроки и периодичность отчетов главы.

Федеральный закон N 154-ФЗ не определял возможности досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования. Основания такого прекращения полномочий главы определялись законами субъектов Федерации и уставами муниципальных образований. Новый Федеральный закон N 131-ФЗ установил закрытый перечень случаев досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования.

Эти полномочия прекращаются в случае:

смерти;

отставки по собственному желанию;

удаления в отставку в соответствии со ст. 74.1 Федерального закона N 131-ФЗ;

отрешения от должности в соответствии со ст. 74 Федерального закона N 131-ФЗ;

признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;

выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;

прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

отзыва избирателями;

установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;

досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, если глава муниципального образования был избран из состава данного органа;

изменения порядка формирования представительного органа муниципального района в соответствии с ч. 5 ст. 35 Федерального закона N 131-ФЗ;

преобразования муниципального образования;

утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;

увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25%, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления, определяемое в соответствии с уставом муниципального образования.

В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, избранного на муниципальных выборах, досрочные выборы главы муниципального образования проводятся в сроки, установленные федеральным законом.

Глава муниципального образования, как и любое выборное должностное лицо, местного самоуправления не может быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатом законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, занимать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, а также должности государственной гражданской службы и муниципальные должности муниципальной службы. Он не может одновременно исполнять полномочия депутата представительного органа муниципального образования, за исключением случаев, установленных настоящим Федеральным законом. Глава муниципального образования не может одновременно исполнять полномочия депутата представительного органа иного муниципального образования или выборного должностного лица местного самоуправления иного муниципального образования, за исключением случаев, установленных настоящим Федеральным законом. Это сделано в целях разграничения функций представительных и исполнительно-распорядительных органов по "горизонтали" и "вертикали".

Глава муниципального образования не вправе:

1) заниматься предпринимательской деятельностью;

2) состоять членом управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в

управлении этой организацией;

3) заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

4) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

5) участвовать в качестве защитника или представителя (кроме случаев законного представительства) по гражданскому или уголовному делу либо делу об административном правонарушении.

Все эти ограничения прав главы муниципального образования связаны с его положением как органа публичной власти, которая не должна сочетаться с предпринимательской или околопредпринимательской деятельностью, что может осложнить свободу предпринимательства в муниципальном образовании (и не только) и негативно повлиять на свободу рыночной конкуренции.

В то же время главе муниципального образования обеспечиваются гарантии для его служебной деятельности. При привлечении его к уголовной или административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении в отношении его иных уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в отношении главы муниципального образования, занимаемого им жилого и (или) служебного помещения, его багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых им средств связи, принадлежащих ему документов гарантии устанавливаются федеральными законами.

Он не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие его статусу, в том числе по истечении срока их полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда главой муниципального образования были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

6. Местная администрация

В Федеральном законе N 154-ФЗ о местной администрации как об обязательном структурном подразделении муниципальной власти ничего не говорилось. Все органы местного самоуправления (кроме представительных и

альтернативно - глав муниципального образования) создавались волею самих муниципальных образований в соответствии с их уставами. Попытки субъектов Федерации определить в своих законах возможность образования исполнительных органов местного самоуправления пресекались как неконституционные.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного закона Читинской области признавались не соответствующими Конституции РФ и Федеральному закону N 154-ФЗ содержащиеся в указанном акте субъекта Федерации предписания органам местного самоуправления создавать свои исполнительные органы. "Федеральный закон от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", - говорилось в Постановлении Конституционного Суда, - не содержит понятия "исполнительный орган местного самоуправления" и, требуя в обязательном порядке наличия выборных органов муниципальных образований, оставляет создание других органов на усмотрение местных сообществ... Исполнительные органы, о которых идет речь в ст. 112 Устава, относятся к этим "другим", а не к выборным органам местного самоуправления".

На практике в уставах муниципальных образований исполнительно-распорядительным органам отводилось большое место. В уставах ряда муниципальных образований предусматривалась выборная должность главы местной администрации, которая не всегда совпадала с должностями главы муниципального образования. Закон N 131-ФЗ "легализует" на федеральном уровне исполнительно-распорядительную деятельность органов местного самоуправления и определяет, что руководит ею глава местной администрации. Вариантов замещения должности главы местной администрации - два. Один - когда главою администрации становится глава муниципального образования, другой - когда главой администрации становится лицо, назначаемое на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса.

Эта тенденция связана с усложнением муниципальной деятельности, необходимостью привлечения к ней специалистов. Введение в структуру органов российского местного самоуправления должности назначаемого главы администрации служит цели профессионализации управленческой сферы. Но дело и в другом. Конкурсный порядок отбора кандидатов призван обеспечивать равные права граждан на осуществление местного самоуправления в данной должности. Причем это не нарушает конституционное право каждого распоряжаться своими способностями к труду и выбирать род деятельности и профессию.

Право на осуществление местного самоуправления, как определил Конституционный Суд РФ, не исключает возможности законодательного закрепления определенных требований к кандидатам на те или иные должности в органах местного самоуправления, а также установление специального порядка их замещения. Муниципальная служба, как и государственная, в силу своего публично-правового характера предполагает необходимость профессиональной подготовки служащих и наличия у них соответствующих моральных качеств, что согласуется с положениями Европейской Хартии местного самоуправления об

обеспечении подбора высококвалифицированных кадров, основанного на принципах опыта и компетенции. Замещение должности по конкурсу преследует эти разумные цели и одновременно обеспечивает равные возможности претендентов на должность.

Председатель нового состава депутатов заключает с главой администрации новый договор. Это может быть договор с новым главой администрации или с тем, который выполнял обязанности в течение истекшего срока полномочий депутатов.

Глава администрации подотчетен и подконтролен населению, представительному органу данного муниципального образования.

По контракту в ряду прав и обязанностей главы администрации можно различить те, которые связаны: а) с руководством местной администрацией, обеспечением и развитием различных сфер и отраслей местного хозяйства, предоставлением муниципальных услуг населению; б) осуществлением связей с жителями муниципального образования; в) взаимодействием с представительным органом, другими муниципальными учреждениями и государственными органами.

В уставах разных муниципальных образований полномочия главы местной администрации определяются по-разному, с неодинаковой степенью подробности. Однако во всех случаях в числе этих полномочий наличествуют указанные группы, обозначающие основные направления деятельности главы администрации.

Кроме этого глава местной администрации может:

а) издавать постановления по вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий;

б) запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления, иных организаций, а также граждан информацию, необходимую для осуществления отдельных государственных полномочий;

в) обжаловать в судебном порядке предписания уполномоченных государственных органов об устранении нарушений требований законов по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий;

В обязанности главы местной администрации входит:

а) организовывать работу органов местного самоуправления по осуществлению отдельных государственных полномочий;

б) расходовать финансовые средства и использовать материальные средства, переданные органам местного самоуправления в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность для осуществления отдельных государственных полномочий, по целевому назначению;

в) не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую законом тайну, ставшие ему известными вследствие осуществления отдельных государственных полномочий;

г) представлять уполномоченным государственным органам документы, касающиеся осуществления отдельных государственных полномочий, в том числе расчеты финансовых затрат, требуемых на осуществление отдельных государственных полномочий, и отчетность об осуществлении отдельных государственных полномочий;

д) исполнять письменные предписания уполномоченных государственных

органов об устранении нарушений требований законов по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий;

е) информировать уполномоченные государственные органы о фактах нарушения нормативных правовых актов в части наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

ж) возвратить материальные ресурсы и неиспользованные финансовые средства в сроки, установленные федеральными законами и (или) законами субъекта Федерации о прекращении осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;

з) обеспечить прекращение исполнения государственных полномочий в случае признания утратившими силу, а также признания в судебном порядке федеральных законов, законов субъекта Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, недействующими.

Полномочия главы местной администрации производны от полномочий самой местной администрации. Наделяя главу полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями по осуществлению отдельных государственных полномочий, Уставы, как правило, определяют полномочия администрации в целом. Они достаточно объемны, особенно у администрации муниципального района и городского округа. Сам глава администрации единолично не в состоянии выполнять все эти обязанности. Для непрерывной квалифицированной исполнительно-распорядительной деятельности создаются органы местной администрации. Они составляют структуру местной администрации, не являющуюся по точному смыслу закона структурой органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 34 и ч. 8 ст. 37). Органы местного самоуправления обладают собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, которые обязательно предусматриваются в уставе муниципального образования. Органы местной администрации обладают полномочиями, производными от полномочий местной администрации и не обязательно указываются в уставе муниципального образования.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. Ранее на практике эта структура нередко утверждалась главами муниципальных образований. В структуру могут входить отраслевые (занимающиеся одной отраслью управления), функциональные (распространяющие свое воздействие на ряд отраслей) и территориальные, т.е. занимающиеся исполнительно-распорядительной деятельностью (отраслевой или функциональной) на части территории муниципального образования (например, районные или окружные муниципальные органы в городе).

Структура местной администрации разнообразна в зависимости от типа муниципального образования, численности проживающего здесь населения и ряда других местных особенностей. При этом структура администрации муниципальных районов и городских округов сложнее, чем структура администрации поселенческих муниципальных образований.

Например, в структуру города Саранска (Мордовская республика) входят несколько заместителей мэра - главы администрации, департамент по

социальной политике, включающий шесть управлений, отделов и комитетов: управления образования, здравоохранения, культуры, по труду и социальной защите; комитет по физкультуре и спорту, молодежи; отдел ЗАГСа. Кроме того, самостоятельно действуют управления: жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства; жилищного строительства; по архитектуре и градостроительству; управление потребительского рынка и развития бизнеса; контроля и взаимодействия с административными органами; муниципальной службы; по общим вопросам; финансовое, юридическое; контроля и охраны окружающей среды; архивов. Структура администрации включает также комитет по управлению муниципальным имуществом; канцелярию и бухгалтерию. Общее количество работников - несколько сот человек.

Это аппарат управления городом со средним по численности населением - в Саранске проживает около 330 тыс. человек. В городах-"миллионниках" структура исполнительно-распорядительных органов еще сложнее и многочисленнее.

В небольших городах, наделенных статусом городского округа, структура администрации скромнее, она может быть более разветвленной, но меньшей по числу служащих. В городе Арзамасе Нижегородской области, обладающем статусом городского округа, у мэра - руководителя местной администрации пять заместителей "по направлениям": заместитель мэра по безопасности курирует комитет по гражданской защите и пожарной безопасности; заместитель по жилищно-коммунальному хозяйству и строительству - департамент благоустройства, управление жилищно-коммунального хозяйства, департамент строительства, комитет по архитектуре и градостроительству; первый заместитель - департамент экономики, отдел по территориальному общественному самоуправлению, департамент потребительского рынка и услуг, отдел муниципального заказа; заместитель по организационно-правовой работе - департамент административно-правовой работы, юридический отдел, отдел организационно-контрольной работы, отдел по кадровой работе и муниципальной службе, отдел по работе с письмами и обращениями граждан, административно-хозяйственный отдел; заместитель по социальным вопросам - комитет физкультуры и спорта, департамент культуры, департамент здравоохранения, департамент образования с семью отделами; заместитель по имущественным отношениям - комитет по управлению муниципальным имуществом, куда входят отдел земельных отношений, отдел муниципального имущества, общий отдел, отдел аренды. Сам руководитель администрации непосредственно курирует департамент по средствам массовой информации; департамент финансов с отделами учета и отчетности (бухгалтерию) и жилищный отдел.

Всего в этих подразделениях работает около 170 человек - значительно меньше, чем в Саранске. Дело в том, что в Арзамасе проживает не 300, а немногим более 100 тыс. человек. Объем муниципальных услуг, оказываемых этому населению, естественно, меньше. Поэтому и численность муниципальных чиновников не столь велика.

Еще меньше персонал в городских поселениях - несколько подразделений, включающих отделы: образования, здравоохранения, культуры, финансов и некоторые другие с числом сотрудников до нескольких десятков человек.

В муниципальных районах структура администрации, приспособленная к осуществлению функций этого звена местного самоуправления, более сложна. Причем, как и в муниципальных образованиях других типов, она различается в зависимости от численности населения муниципальных районов и других местных условий. Это можно наглядно видеть на примере двух муниципальных районов одной (Рязанской) области.

В Милославском муниципальном районе, насчитывающем 6 тыс. жителей, в структуру местной администрации входят отделы: экономический, финансовый, образования, культуры, социальной защиты граждан, гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций; юридический сектор; управление делами. В Михайловском муниципальном районе, где проживает примерно 40 тыс. человек, местная администрация включает управления: образования и молодежной политики, сельского хозяйства и продовольствия; отделы: по вопросам культуры, социального обеспечения населения, финансовый, юридический, капитального строительства и инфраструктуры, экономический, по торговле, архивный, общий, гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций; комитет по спорту и туризму. Кроме того, структура администрации включает бухгалтерию, главного архитектора, специалиста по охране труда, помощника главы муниципального образования по мобилизационной подготовке.

Число работников администрации Милославского района примерно в два раза превышает число работников администрации Михайловского района.

В сельских поселениях о структуре местной администрации можно говорить лишь условно: в поселениях с малым числом жителей всего по 2-3 муниципальных работника, включая главу муниципального образования. Главе обычно помогает бухгалтер-экономист и специалист-землеустроитель или специалист по имущественным или другим вопросам. Есть и такие сельские поселения, где управленцев больше. Например, в сельском поселении Алексеевское Красноборского района Архангельской области, где в 52 деревнях проживает около 7 тыс. человек (больше, чем в Милославском районе Рязанской области) в состав местной администрации кроме ее главы входит заместитель главы, бухгалтерия в составе главного бухгалтера, его заместителя, бухгалтера и программиста; главный специалист по правовым вопросам; ведущий специалист по имуществу и приватизации; два специалиста-землеустроителя; три специалиста по работе с населением, специалист по жизнеобеспечению, гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям и еще двое служащих с разными обязанностями. Всего 14 человек.

Круг деятельности каждого органа местной администрации обычно определяется положением об этом органе (или инструкцией, когда речь об отдельном работнике). Порядок утверждения положений сложился разный. В большинстве случаев это прерогатива главы муниципального образования. Однако в ряде муниципальных образований (в Саратовской области, например) положения утверждаются представительным органом. Кое-где право определения статуса органов администрации предоставлено самим руководителям этих органов. Оптимальный порядок утверждения положений - когда этим занимается глава администрации: он отвечает за деятельность всех подразделений администрации, потому должен определять общий подход к

организации их работы, распределять между ними полномочия местной администрации, закрепленные в уставе муниципального образования. Вместе с тем положения о некоторых органах администрации согласно ч. 3 ст. 41 Федерального закона N 131-ФЗ обязательно утверждаются представительным органом. Это правило действует в случае, если орган администрации хочет получить права юридического лица.

В Федеральном законе N 131-ФЗ ничего не говорится о порядке назначения руководителей структурных органов местной администрации. На практике это обычно право главы муниципального образования. Однако в некоторых уставах предусмотрена обязанность согласования ряда должностей - заместителя главы администрации, руководителей отдельных отраслевых и функциональных органов - с представительным органом. По тому, каков порядок назначения этих должностных лиц, можно в определенной степени судить, имеем ли мы дело с намерением усилить или ослабить главу администрации, понизить или повысить роль представительного органа, поставить их в равные условия для эффективного взаимодействия или эти условия правовым образом не определяются.

При всех обстоятельствах позиции главы местной администрации, функции которого объединены с функциями главы муниципального образования, по отношению к представительному органу сильнее, чем позиции "освобожденного" главы администрации. Ведь у первого есть право вето. Вместе с тем при отсутствии этого права глава администрации остается "сильным", коль скоро у него сохраняются право назначения руководителей структурных подразделений, полномочия, связанные с подготовкой проекта бюджета, а также право внесения в представительный орган проектов решений, предусматривающих траты из бюджета, изменение и отмену местных налогов и сборов. Если эти полномочия используются компетентно и квалифицированно, гарантируется отсутствие конфликта интересов представительных и исполнительно-распорядительных органов и их деловое сотрудничество. Именно профессиональный менеджмент может в максимальной степени достигнуть этих целей.

Имеющий право назначения руководителей структурных подразделений, глава местной администрации свободен в подборе кандидатов на эти должности. Вместе с тем он обязан учитывать квалификационные ограничения, установленные для некоторых из них на федеральном уровне. Такие ограничения прежде всего относятся к должности руководителя финансового органа местной администрации. Согласно постановлению Правительства РФ от 6 ноября 2004 г. кандидат на должность руководителя финансового органа местной администрации муниципального района должен иметь высшее профессиональное образование по направлению подготовки "Экономика" или по специальности "Экономика и управление", обладать не менее чем трехлетним опытом профессиональной деятельности в области государственного или муниципального управления, экономики, финансов и кредита.

На должность руководителя финансового органа местной администрации городского или сельского поселения может быть назначен тот, кто имеет высшее профессиональное образование по направлению подготовки "Экономика" или по специальности "Экономика и управление", либо образование, полученное по

основной образовательной программе высшего профессионального образования в объеме не менее трех лет при условии продолжения обучения по этому направлению в вузе, имеющем государственную аккредитацию, либо среднее профессиональное образование по специальности "Экономика и управление", а также не менее одного года опыта профессиональной деятельности в муниципальных или государственных органах, связанных с экономикой, управлением, осуществлением финансово-кредитных операций и др.

Одна их крупных организационных проблем исполнительно-распорядительной деятельности - это оптимизация штатов структурных подразделений местной администрации. Властные полномочия органов местного самоуправления теперь определены достаточно четко, чтобы вплотную подойти к решению давно назревшей проблемы нормирования муниципального персонала. Речь не идет о навязывании муниципалитетам штатных разнарядок. Согласно Европейской хартии местного самоуправления муниципальные органы должны иметь возможность, не нарушая общих законодательных положений, самим определять свои внутренние структуры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление. Вместе с тем нужны объективные ориентиры в поисках таких структур. И тут муниципалитетам помогают методические рекомендации - как федеральные, так и региональные.

В некоторых субъектах Федерации такая работа уже началась и дает первые результаты. Например, администрацией Ростовской области разработан комплекс методических рекомендаций муниципалитетам по определению штатной численности, формированию организационных структур и штатных расписаний исполнительно-распорядительных органов.

Методика базируется на использовании различных оценочных критериев. Так, численность аппарата местных администраций увязывается с численностью населения муниципальных образований. Штатная численность муниципальных финансовых органов - с такими показателями, как доходы и расходы местных бюджетов, количество бюджетополучателей. Для определения численности органов, курирующих сельское хозяйство, использованы такие показатели, как площадь пашни, объем реализации сельскохозяйственной продукции, количество объектов управления и т.д. Кроме того, установлено примерное процентное соотношение служащих различных групп должностей. Таким путем определяется оптимально необходимая численность персонала.

Что касается организации работы органов администрации, то здесь следует иметь в виду:

1) характер исполнительно-распорядительной деятельности, особенно на местном уровне, требует во многих случаях оперативных мер, действий "по обстоятельствам". Поэтому заранее разработанные формы организации работы бывают малоприемлемыми;

2) организацию административной деятельности на уровне местного самоуправления не следует резко разграничивать с организацией административной деятельности на государственных уровнях управления - федеральном или региональном;

3) организация работы различных органов местной администрации может

быть в неодинаковой степени формализованной и зависеть от значимости соблюдения в разных отраслях и сферах установленного порядка. Например, безусловными особенностями обладает организация работы в бюджетно-финансовой сфере. Соблюдение определенного порядка предполагается при оказании различных услуг населению. Сейчас поставлена задача упрощения этого порядка, но и в упрощенном виде, облегчающем получение гражданами муниципальных услуг, он будет и должен существовать, в первую очередь, для того, чтобы обеспечить законные права и интересы получателей услуг.

Заметной тенденцией в организации работы местной администрации, как и управленческой деятельности вообще, включая ее государственные уровни, становится разработка так называемых административных процедур (регламентов), которые представляют собой нормативно-установленный порядок осуществления уполномоченными субъектами права, относящимися к исполнительно-распорядительным органам, последовательно совершаемых действий в целях осуществления их компетенции и оказания публичных услуг. Назначение этих процедур - ограничивать административные усмотрения и вводить легальные критерии действий служащих, должностных лиц, муниципальных формирований. Смысл введения процедур заключается в упорядочении деятельности администрации, придании ей открытости и предсказуемости и, в конечном итоге, повышении ее эффективности и демократичности*(105).

Регламенты работы разрабатываются и принимаются органами местной администрации главным образом крупных городских округов и муниципальных районов.

В их содержание входят:

порядок планирования работы (здесь определяется, на основе каких документов и данных составляются планы, какие показатели в них должны содержаться, сроки их подготовки и порядок контроля за исполнением);

порядок организации коллегий и других совещательных органов при руководителе органа местного самоуправления (возможный состав коллегий, порядок участия членов коллегии в ее заседании, планирование работы коллегий, порядок подготовки документов к заседанию коллегии);

процедура проведения совещаний (работников данного органа и межведомственных совещаний;

порядок оформления решений, принятых на совещании у руководителя данного органа, а также поручений руководителя, даваемых на совещании);

правила подготовки и принятия правовых актов данным органом администрации, в том числе порядок подготовки проектов актов, издаваемых главой администрации;

порядок контроля за исполнением принятых актов;

порядок работы с информацией, в том числе электронной;

порядок работы с обращениями, поступающими от граждан, депутатов представительного органа, других органов и организаций;

порядок рассмотрения проектов решений, выносимых в порядке правотворческой инициативы граждан и др.

7. Муниципальная служба

Статус выборных лиц местного самоуправления составляет лишь часть, хотя и важную, правового регулирования деятельности лиц, участвующих в осуществлении функций муниципальной власти. Кроме выборных лиц, в реализации этих функций играют немалую роль лица, замещающие невыборные муниципальные должности, - муниципальные служащие. Они состоят на муниципальной службе, т.е. занимаются профессиональной деятельностью, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель). Представителем нанимателя (работодателем) может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

Правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации, а также Федеральный закон от 2 марта 2007 г. "О муниципальной службе" и другие федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований и иные правовые акты.

Принципиальным положением Федерального закона от 2 марта 2007 г. "О муниципальной службе в Российской Федерации", характеризующим порядок прохождения муниципальной службы, является то, что замещение должностей муниципальной службы осуществляется на основе трудового договора (контракта), а не служебного контракта, как это предусмотрено для гражданских служащих. Данное положение является одной из концептуальных основ этого Закона, поскольку позволяет не дублировать в законодательстве о муниципальной службе многочисленные нормы трудового законодательства, обеспечивая тем самым их прямое действие и облегчая порядок применения. Таким образом, на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными законодательством о муниципальной службе.

Заключение специального контракта предусмотрено только с гражданином, поступающим на должность главы местной администрации по результатам конкурса на замещение указанной должности. При этом порядок замещения должности главы местной администрации по указанному контракту, а также порядок заключения и расторжения такого контракта определяется Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", о чем подробно речь шла выше.

Правовое положение муниципального служащего в некоторых отношениях сходно с правовым положением государственных служащих, причем тенденция

состоит в том, чтобы муниципальная служба, оставаясь институтом местного самоуправления, которое согласно Конституции РФ не входит в систему органов государственной власти, сближалась по своему статусу с государственной службой.

Еще в 2001 г. в Определении от 8 февраля 2001 г. Конституционный Суд РФ записал, что, реализуя полномочия Российской Федерации в области организации местного самоуправления и устанавливая общие принципы организации муниципальной службы и основы правового положения муниципальных служащих в Российской Федерации, федеральный законодатель вправе, учитывая специфику профессиональной деятельности муниципальных служащих, не только предусмотреть для них гарантии правовой и социальной защищенности, во многом аналогичные тем, какими пользуются государственные служащие, но и распространить на них установленные законодательством о государственной службе требования о соблюдении возрастных критериев при приеме на муниципальную службы и увольнении по достижении предельного возраста для нахождения на муниципальной должности муниципальной службы, как это установлено для государственных служащих.

Разделяя эту позицию, Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации", принятый Госдумой 7 июля 2004 г., установил взаимосвязь государственной гражданской службы и муниципальной службы.

Продолжая эту линию, Федеральный закон от 2 марта 2007 г. "О муниципальной службе в Российской Федерации" определил, что взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации обеспечивается посредством:

единства основных квалификационных требований к должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы;

единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы;

единства требований к подготовке, переподготовке и повышению квалификации муниципальных служащих и государственных гражданских служащих;

учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа государственной гражданской службы и учета стажа государственной гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;

соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и государственных гражданских служащих;

соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших муниципальную службу, и граждан, проходивших государственную гражданскую службу, а также членов их семей в случае потери кормильца.

Муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований, не замещают должности муниципальной службы и не являются муниципальными служащими.

Должности муниципальной службы - это должности в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность*(106).

На 1 ноября 2007 г. муниципальных служащих насчитывалось 328,3 тыс. человек. По сравнению с 1998 г. их численность возросла на 150 тыс. человек.

На муниципальную службу вправе поступать граждане, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, установленным в соответствии с Федеральным законом для замещения должностей муниципальной службы, при отсутствии обстоятельств, указанных Законом в качестве ограничений, связанных с муниципальной службой.

При поступлении на муниципальную службу, а также при ее прохождении не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего.

Если ранее действовавший Федеральный закон от 8 января 1998 г. "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" определял, что должности муниципальной службы устанавливались нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с реестром муниципальных должностей муниципальной службы, утверждаемых законом субъекта Федерации, то, сохраняя то же правило, Федеральный закон от 2 марта 2007 г. "О муниципальной службе в Российской Федерации" подразделил эти должности на следующие группы:

высшие должности муниципальной службы;
главные должности муниципальной службы;
ведущие должности муниципальной службы;
старшие должности муниципальной службы;
младшие должности муниципальной службы.

Теперь в законах субъектов Федерации и в уставах муниципальных образований должности муниципальной службы устанавливаются в соответствии с этой группировкой так же, как и на государственной гражданской службе. Вообще, в указанном Федеральном законе немало положений, позволяющих субъектам Федерации и муниципалитетам конкретизировать и развивать условия муниципальной службы. На 1 января 2011 г. значительная часть отсылочных положений Закона реализована.

Следует заметить, что Федеральный закон "О муниципальной службе в Российской Федерации", устанавливая взаимосвязь муниципальной и государственной гражданской службы, не всегда выделяет особенности муниципальной службы по сравнению с федеральной гражданской службой. В то же время он не во всем оправданно относит решение ряда вопросов муниципальной службы к компетенции региональных и муниципальных органов. В этом отношении предстоит работа над оптимизацией указанного Федерального закона.

В соответствии с Федеральным законом "О муниципальной службе в Российской Федерации" муниципальная служба осуществляется на следующих принципах:

1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;

2) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего;

3) профессионализм и компетентность муниципальных служащих;

4) стабильность муниципальной службы;

5) доступность информации о деятельности муниципальных служащих;

6) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;

7) единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы;

8) правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;

9) ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;

10) внепартийность муниципальной службы.

Муниципальный служащий имеет право на: ознакомление с документами, устанавливающими его права и обязанности по замещаемой должности муниципальной службы, критериями оценки качества исполнения должностных обязанностей и условиями продвижения по службе; обеспечение организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей; оплату труда и другие выплаты в соответствии с трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе и трудовым договором (контрактом); отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска; получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования; участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы; повышение квалификации в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств

местного бюджета; защиту своих персональных данных; ознакомление со всеми материалами своего личного дела, с отзывами о профессиональной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений; объединение, включая право создавать профессиональные союзы, для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов; рассмотрение индивидуальных трудовых споров в соответствии с трудовым законодательством, защиту своих прав и законных интересов на муниципальной службе, включая обжалование в суд их нарушений; пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Муниципальный служащий, за исключением муниципального служащего, замещающего должность главы местной администрации по контракту, вправе с предварительным письменным уведомлением представителя нанимателя (работодателя) выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет конфликт интересов и если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом.

С учетом усиления борьбы с коррупцией Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. "О противодействии коррупции" более подробно определил понятие "конфликт интересов" и способы разрешения этого конфликта. Закон под конфликтом интересов на муниципальной службе понимает ситуацию, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

Под личной заинтересованностью муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, понимается возможность получения муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц.

Муниципальный служащий обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов. Он обязан в письменной форме уведомить своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

Представитель нанимателя, если ему стало известно о возникновении у муниципального служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

Предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в

установленном порядке, и (или) в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов.

Предотвращение и урегулирование конфликта интересов, стороной которого является муниципальный служащий, осуществляются путем отвода или самоотвода муниципального служащего в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В случае если муниципальный служащий владеет ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), он обязан в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное правление в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Гражданин, замещавший должности муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с муниципальной службы имеет право замещать должности в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные (служебные) обязанности муниципального служащего, с согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, которое дается в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Гражданин, замещавший должности муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы обязан при заключении трудовых договоров сообщать представителю нанимателя (работодателю) сведения о последнем месте своей службы.

Несоблюдение гражданином, замещавшим должности муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, после увольнения с муниципальной службы вышеназванного требования, влечет прекращение трудового договора, заключенного с указанным гражданином.

Работодатель при заключении трудового договора с гражданином, замещавшим должности муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после его увольнения с муниципальной службы обязан с десятидневный срок сообщать о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) муниципального служащего по последнему месту его службы в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Неисполнение работодателем этой обязанности является правонарушением и влечет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Муниципальный служащий обязан: соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные

нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, устав муниципального образования и иные муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение; исполнять должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией; соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций; соблюдать установленные в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования правила внутреннего трудового распорядка, должностную инструкцию, порядок работы со служебной информацией; поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей; не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство; беречь государственное и муниципальное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей; представлять в установленном порядке предусмотренные законодательством Российской Федерации сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера; сообщать представителю нанимателя (работодателю) о выходе из гражданства Российской Федерации в день выхода из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства иностранного государства в день приобретения гражданства иностранного государства; соблюдать ограничения, выполнять обязательства, не нарушать запреты, которые установлены федеральными законами; сообщать представителю нанимателя (работодателю) о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта.

Правовую гарантию исполнения этих обязанностей может дать разработка должностных регламентов муниципальных служащих, которые начали принимать в некоторых муниципальных образованиях. Регламенты содержат процедуры служебного взаимодействия со служащими того же муниципального органа, где трудится данный муниципальный служащий, а также со служащими других муниципальных органов, порядок его служебных действий, последовательность осуществления служащим его прерогатив.

С муниципальной службой связаны определенные ограничения. Гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае:

1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

2) осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу;

3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям,

составляющим государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности муниципальной службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой муниципальным служащим должности муниципальной службы связано с использованием таких сведений;

4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинского учреждения устанавливаются Правительством Российской Федерации;

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;

7) наличия гражданства иностранного государства (иностранных государств), за исключением случаев, когда муниципальный служащий является гражданином иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе;

8) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу.

Гражданин не может быть принят на муниципальную службу после достижения им возраста 65 лет - предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы.

В связи с прохождением муниципальной службы муниципальному служащему запрещается:

1) состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

2) замещать должность муниципальной службы в случае:

а) избрания или назначения на государственную должность Российской Федерации либо на государственную должность субъекта Российской Федерации, а также в случае назначения на должность государственной службы;

б) избрания или назначения на муниципальную должность;

в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования;

3) заниматься предпринимательской деятельностью;

4) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы либо которые непосредственно подчинены или подконтрольны ему, если иное не предусмотрено федеральными законами;

5) получать в связи с должностным положением или в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные муниципальным служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются муниципальной собственностью и передаются муниципальным служащим по акту в орган местного самоуправления, избирательную комиссию муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации;

6) выезжать в командировки за счет средств физических и юридических лиц, за исключением командировок, осуществляемых на взаимной основе по договоренности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования с органами местного самоуправления, избирательными комиссиями других муниципальных образований, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления иностранных государств, международными и иностранными некоммерческими организациями;

7) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического, финансового и иного обеспечения, другое муниципальное имущество;

8) разглашать или использовать в целях, не связанных с муниципальной службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральными законами к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

9) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования и их руководителей, если это не входит в его должностные обязанности;

10) принимать без письменного разрешения главы муниципального образования награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций;

11) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

12) использовать свое должностное положение в интересах политических

партий, религиозных и других общественных объединений, а также публично выражать отношение к указанным объединениям в качестве муниципального служащего;

13) создавать в органах местного самоуправления, иных муниципальных органах структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, а также ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) или способствовать созданию указанных структур;

14) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора;

15) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

16) заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя (работодателя) оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Гражданин после увольнения с муниципальной службы не вправе разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

Чрезвычайно важна установленная Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" обязанность муниципальных служащих, замещающих должность муниципальной службы, представлять представителю нанимателя (работодателя) сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Закон установил в качестве основания для увольнения лица, замещающего должность муниципальной службы, или для применения в отношении его иных мер юридической ответственности непредставление им сведений либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Эти новеллы тем более важны, что в практике муниципальной службы нередки случаи взяток и других коррупционных проявлений, которые устремляли муниципальную службу совсем не на тот путь, который ей предназначен самой сущностью местного самоуправления.

Ограничения, связанные с муниципальной службой, и строгие требования к

ней в определенной степени компенсируются предоставлением ей ряда гарантий.

Муниципальному служащему гарантируются:

1) условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей в соответствии с должностной инструкцией;

2) право на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;

3) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;

4) медицинское обслуживание муниципального служащего и членов его семьи, в том числе после выхода муниципального служащего на пенсию;

5) пенсионное обеспечение за выслугу лет и в связи с инвалидностью, а также пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;

6) обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу муниципального служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей;

7) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения муниципальным служащим муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей;

8) защита муниципального служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случаях, порядке и на условиях, установленных федеральными законами.

При расторжении трудового договора с муниципальным служащим в связи с ликвидацией органа местного самоуправления либо сокращением штата работников органа местного самоуправления муниципальному служащему предоставляются гарантии, установленные трудовым законодательством для работников в случае их увольнения в связи с ликвидацией организации либо сокращением штата работников организации.

Законами субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования муниципальным служащим могут быть предоставлены дополнительные гарантии. Например, Уставом Новоуральского городского округа Свердловской области для муниципального служащего городского округа за счет местного бюджета установлены следующие дополнительные гарантии:

1) возмещение расходов и предоставление иных компенсаций в связи со служебными командировками (расходы на питание, транспортные расходы, оплата проживания в гостиницах (помещениях гостиничного типа)) в размере 100% расходов. При этом предполагаемый допустимый размер расходов должен быть предварительно согласован с органом местного самоуправления, в который гражданин принят на муниципальную службу;

2) предоставление санаторно-курортного лечения в соответствии с заключением медицинского учреждения;

3) в случае ликвидации органа местного самоуправления или сокращения

штата работников данного органа муниципальному служащему, заключившему трудовой договор на неопределенный срок, при невозможности трудоустройства гарантируется переподготовка (переквалификация) за счет средств местного бюджета с сохранением на период переподготовки (переквалификации) денежного содержания по ранее занимаемой должности и непрерывного трудового стажа на срок не более 6 месяцев, а также предоставление возможности замещения иной должности муниципальной службы;

4) в случае ликвидации органа местного самоуправления или сокращения штата работников данного органа муниципальному служащему в случае невозможности предоставления работы в том же органе местного самоуправления может быть предложена другая должность муниципальной службы в другом органе местного самоуправления городского округа с учетом его профессии, квалификации и занимаемой ранее должности;

5) расходы на дополнительные гарантии муниципальным служащим определяются Думой городского округа при рассмотрении проекта местного бюджета на очередной финансовый год или путем внесения поправок в бюджет.

Согласно Уставу города Томска заместители главы администрации города Томска, руководители структурных подразделений органов местного самоуправления и органов администрации города продолжают получать назначенное им денежное содержание до устройства на новое место работы, но не более одного календарного года со дня увольнения, при увольнении с муниципальной службы по следующим основаниям:

1) ликвидация органа местного самоуправления или органа администрации города, являющегося юридическим лицом;

2) сокращение численности или штата работников;

3) несоответствие работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие состояния здоровья в соответствии с медицинским заключением;

4) прекращение допуска к государственной тайне, если выполняемая работа требует допуска к государственной тайне;

5) восстановление на работе работника, ранее выполнявшего эту работу, по решению государственной инспекции труда или суда;

6) признание работника полностью нетрудоспособным в соответствии с медицинским заключением.

В случае если на новом месте работы указанные должностные лица получают заработную плату ниже размеров прежнего денежного содержания, производится доплата до уровня прежнего денежного содержания, но не более одного года со дня увольнения или прекращения полномочий.

Бросаются в глаза различия в предоставлении льгот муниципальным служащим в различных субъекта Федерации и муниципальных образованиях. Это не только противоречит принципу равенства прав граждан, но и может затруднять переход муниципальных кадров с одного на другое место службы, расположенное на иной территории. Поэтому логичным представляется суждение ряда экспертов, предлагающих установить исчерпывающий или, по крайней мере, типовой перечень льгот для всех муниципальных служащих.

Весьма существенное значение для муниципального служащего имеет

оплата его труда. Согласно Федеральному закону об основах муниципальной службы от 8 января 1998 г. размер должностного оклада, размеры и порядок установления надбавок и иных выплат к должностному окладу муниципального служащего определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с законами субъектов Федерации. В каких случаях и в какой мере субъекты Федерации могут влиять на размер оплаты труда муниципальных служащих на федеральном уровне, установлено не было. Практика пошла разными путями - от полной свободы муниципалитетов в определении оплаты труда своих работников до установления субъектами Федерации в соответствии с утверждаемыми ими реестрами муниципальных должностей размеров денежного содержания каждой должности.

Федеральный закон N 131-ФЗ внес в этот вопрос ясность. В части 2 ст. 53 этого Закона сказано, что органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры оплаты труда муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений (ч. 2 ст. 53). Вместе с тем Федеральный закон вводит новый принцип оплаты труда как муниципальных служащих, так и выборных должностных лиц, устанавливая зависимость свободы и самостоятельности органов местного самоуправления от того, получает ли муниципальное образование дотации или нет.

В муниципальных образованиях, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых является основанием для получения дотации в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципального образования, размер оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений определяется в соответствии с предельными нормативами, установленными законом субъекта Федерации. Это сделано для того, чтобы избавиться от практики, довольно распространенной в муниципальных образованиях, когда органы местного самоуправления устанавливали себе высокие должностные оклады, несмотря на то, что бюджетных денег не хватало на оказание самых необходимых услуг населению.

Следуя установлению Федерального закона, органы государственной власти ряда субъектов Федерации приняли соответствующие нормативные акты, разграничивающие свободу муниципалитетов в определении денежного содержания своих работников. Например, Законодательная Дума Хабаровского края приняла 28 декабря 2005 г. Закон "О предельных нормативах размеров оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в муниципальных образованиях края, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых является основанием для предоставления дотаций из краевого бюджета в целях выравнивания их бюджетной обеспеченности".

Поскольку дотации в крае получают многие муниципальные образования, закон затронул размер денежного содержания немалого числа работников органов местного самоуправления.

Порядок определения уровня оплаты муниципальных работников состоит здесь в определении предельных нормативов их должностных окладов в зависимости от численности населения муниципального образования в процентном отношении к денежному вознаграждению работников регионального уровня соответствующих категорий, установленных Законом Хабаровского края "О государственной службе Хабаровского края". Соответственно, определяются предельные нормативы дополнительных ежемесячных выплат и надбавок. Устанавливается предельное количество высших, главных и ведущих должностей муниципальной службы в городских округах и муниципальных районах.

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. "О муниципальной службе в Российской Федерации" установил общие принципы оплаты труда муниципального служащего, исходя из правил, определенных Федеральным законом N 131-ФЗ, и сложившейся практики. В нем сказано, что оплата труда муниципального служащего производится в виде денежного содержания, которое состоит из должностного оклада муниципального служащего в соответствии с замещаемой им должностью муниципальной службы (далее - должностной оклад), а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат, определяемых законом субъекта Российской Федерации.

Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размер и условия оплаты труда муниципальных служащих. Размер должностного оклада, а также размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления устанавливаются муниципальными правовыми актами, издаваемыми представительным органом муниципального образования в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

В муниципальных образованиях, которым предоставляются дотации в целях выравнивания бюджетной обеспеченности в случаях и порядке, установленных федеральными законами, размер оплаты труда муниципальных служащих устанавливается в соответствии с предельными нормативами, предусмотренными законами субъекта Российской Федерации.

Сейчас все большее значение приобретает качество работы муниципальных служащих, их устремленность на высокий уровень оказания услуг населению. Для муниципальных служащих первейшим профессиональным качеством должно быть внимание к людям, их нуждам и заботам, недопущение грубости, пренебрежения к тем, кто обращается по вопросам, решение которых находится в руках у муниципального работника, будь он главой администрации, руководителем отдела или департамента, специалистом этих подразделений. К сожалению, муниципальные служащие, во всяком случае многие из них, не осознают, что их роль совсем не та, что у работников бывших местных Советов. "Государственный" бюрократизм, который был характерен для этих работников, продолжает процветать в муниципальных учреждениях. Старая притча о том, что "не аппарат для населения, а население для аппарата", далеко к не потеряла своей актуальности и живет в качестве рабочей философии у сотрудников ряда органов местного самоуправления. Средства массовой информации пестрят сообщениями о том, что для получения обыкновенной справки, не говоря уже об ознакомлении с документами и материалами, непосредственно затрагивающими

права и свободы человека и гражданина, и другой полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления, нужно нередко преодолеть многочисленные бюрократические бастионы.

Складывается впечатление, что органы самоуправления подчас работают на себя, а не на членов местного сообщества, от которых в принципе должны зависеть и которым прежде всего должны служить. Вывод, напрашивающийся из сложившейся ситуации, состоит в том, что муниципальным служащим, наверное, еще немало потребуется времени, чтобы все, как говорится, встало на свои места и самоуправление приобрело адекватные черты. Для этого нужно плотнее соотносить уровень оплаты труда муниципального служащего с качеством его труда, результатами его усилий. Совершенно обоснованным выглядит правило, установленное Федеральным законом "О противодействии коррупции", принятым 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ, о том, чтобы внедрить в практику кадровой работы органов местного самоуправления правило, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение муниципальным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему специального звания или при его поощрении. Конечно, это не исчерпывающие средства, чтобы добиться цели. Нужен комплекс мер - правовых, организационных, морально-воспитательных и других.

8. Контрольный орган муниципального образования

Контрольный орган муниципального образования впервые определен Федеральным законом N 131-ФЗ в качестве самостоятельного органа муниципальной власти (если не считать ревизионных комиссий сельских и городских Советов, предусматривавшихся законодательством первых лет советской власти). Этот орган не имеет полномочий по решению вопросов местного значения, его полномочия - суть продолжение, развитие контрольных полномочий представительного органа. С формальной точки зрения, его нельзя причислить к категории органов местного самоуправления. Однако, по существу, роль такой структуры весьма важна и приобретает все большее значение в силу приближенности контроля к решению социально-экономических проблем муниципальной власти. Поэтому его наличие в структуре этой власти, как правило, закрепляется в уставе муниципального образования.

В Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. N 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Федерации и муниципальных образований" говорится, что правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований основывается на Конституции Российской Федерации и осуществляется Федеральным законом от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Бюджетным кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. В

случаях и порядке, установленных федеральными законами, правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований осуществляется также законами субъекта Российской Федерации. Федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы организации и деятельности контрольно-счетных органов, не должны противоречить Бюджетному кодексу Российской Федерации и настоящему Федеральному закону.

Контрольно-счетный орган муниципального образования является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется представительным органом муниципального образования. Контрольно-счетный орган муниципального образования подотчетен представительному органу муниципального образования. Контрольно-счетный орган обладает организационной и функциональной независимостью и осуществляют свою деятельность самостоятельно.

Деятельность контрольно-счетного органа не может быть приостановлена, в том числе в связи с досрочным прекращением полномочий представительного органа.

Наименования, полномочия, состав и порядок деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования устанавливаются уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Контрольно-счетный орган муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования может обладать правами юридического лица.

Представительные органы отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с представительным органом муниципального района о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

Деятельность контрольно-счетных органов основывается на принципах законности, объективности, эффективности, независимости и гласности.

Контрольно-счетный орган муниципального образования образуется в составе председателя и аппарата контрольно-счетного органа. Уставом муниципального образования или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в составе контрольно-счетного органа могут быть предусмотрены одна должность заместителя председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, а также должности аудиторов контрольно-счетного органа.

Должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа могут быть отнесены к муниципальным должностям в соответствии с нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Федерации.

Срок полномочий председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа устанавливается муниципальным нормативным правовым актом и не должен быть менее, чем срок полномочий представительного органа.

В состав аппарата контрольно-счетного органа входят инспекторы и иные штатные работники. На инспекторов контрольно-счетных органов возлагаются обязанности по организации и непосредственному проведению внешнего муниципального финансового контроля в пределах компетенции соответствующего контрольно-счетного органа.

Штатная численность контрольно-счетного органа муниципального образования определяется нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Права, обязанности и ответственность работников контрольно-счетных органов определяются настоящим Федеральным законом, законодательством о муниципальной службе, трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права.

Председатель, заместитель председателя и аудиторы контрольно-счетного органа не могут заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Граждане, замещающие муниципальные должности в контрольно-счетном органе муниципального образования, не могут состоять в близком родстве или свойстве (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с председателем представительного органа муниципального образования, главой местной администрации, руководителями судебных и правоохранительных органов, расположенных на территории соответствующего муниципального образования.

Контрольно-счетный орган муниципального образования осуществляет: контроль за исполнением местного бюджета; экспертизу проектов местного бюджета; оценку, организацию и осуществление контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств местного бюджета, а также средств, получаемых местным бюджетом из иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации; контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, в том числе охраняемыми результатами интеллектуальной деятельности и средствами индивидуализации, принадлежащими муниципальному образованию; оценку эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств местного бюджета, а также оценку законности предоставления муниципальных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за

счет средств местного бюджета и иного имущества, находящегося в муниципальной собственности; контроль за состоянием муниципального долга и управлением им исполнительно-распорядительным органом муниципального образования (местной администрацией) в соответствии с уставом муниципального образования; финансово-экономическую экспертизу проектов муниципальных правовых актов (включая обоснованность финансово-экономических обоснований) в части, касающейся расходных обязательств муниципального образования, а также муниципальных программ; анализ бюджетного процесса в муниципальном образовании и подготовку предложений, направленных на его совершенствование; подготовку информации о ходе исполнения местного бюджета, о результатах проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и представление такой информации в представительный орган и главе муниципального образования; участвует в пределах полномочий в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции; иные полномочия в сфере внешнего муниципального финансового контроля, установленные федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом и нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Контрольно-счетный орган муниципального района, помимо указанных полномочий, осуществляет контроль за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств бюджета муниципального района, поступивших в бюджеты поселений, входящих в состав данного муниципального района.

Внешний муниципальный финансовый контроль осуществляется контрольно-счетными органами в отношении органов местного самоуправления и муниципальных органов, муниципальных учреждений и унитарных предприятий соответствующего муниципального образования, иных организаций, если они используют имущество, находящееся в муниципальной собственности соответствующего муниципального образования; в отношении организаций путем осуществления проверки соблюдения условий получения ими субсидий, кредитов, гарантий за счет средств соответствующего бюджета в порядке контроля за деятельностью главных распорядителей (распорядителей) и получателей средств местного бюджета, предоставивших указанные средства в случаях, если возможность проверок указанных организаций установлена в договорах о предоставлении субсидий, кредитов, гарантий за счет средств соответствующего бюджета.

Внешний муниципальный финансовый контроль осуществляется контрольно-счетными органами в форме контрольных или экспертно-аналитических мероприятий. При проведении контрольного мероприятия контрольно-счетным органом составляется соответствующий акт (акты), который доводится до сведения руководителей проверяемых органов и организаций. На основании акта (актов) контрольно-счетным органом составляется отчет. При проведении экспертно-аналитического мероприятия контрольно-счетным органом составляются отчет или заключение.

Контрольно-счетные органы осуществляют свою деятельность на основе планов, которые разрабатываются и утверждаются ими самостоятельно. Порядок

включения в планы деятельности контрольно-счетных органов поручений глав муниципальных образований устанавливается нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Требования и запросы должностных лиц контрольно-счетных органов, связанные с осуществлением ими своих должностных полномочий, установленных законодательством Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, являются обязательными для исполнения органами местного самоуправления и муниципальными органами, организациями, в отношении которых осуществляется внешний муниципальный финансовый контроль.

Неисполнение законных требований и запросов должностных лиц контрольно-счетных органов, а также воспрепятствование осуществлению ими возложенных на них должностных полномочий влекут ответственность, установленную законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации.

Должностные лица контрольно-счетных органов не вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность проверяемых органов и организаций, а также разглашать информацию, полученную при проведении контрольных мероприятий, предавать гласности свои выводы до завершения контрольных мероприятий и составления соответствующих актов и отчетов.

Контрольно-счетные органы по результатам проведения контрольных мероприятий вправе вносить в органы местного самоуправления, проверяемые органы и организации и их должностным лицам представления для их рассмотрения и принятия мер по устранению выявленных нарушений и недостатков, предотвращению нанесения материального ущерба муниципальному образованию или возмещению причиненного вреда, по привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях, а также мер по пресечению, устранению и предупреждению нарушений.

Органы субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также организации в течение одного месяца со дня получения представления обязаны уведомить в письменной форме контрольно-счетный орган о принятых по результатам рассмотрения представления решениях и мерах.

В случае выявления нарушений, требующих безотлагательных мер по их пресечению и предупреждению, а также в случае воспрепятствования проведению должностными лицами контрольно-счетных органов контрольных мероприятий контрольно-счетные органы направляют в органы местного самоуправления, проверяемые органы и организации и их должностным лицам предписания. Предписание контрольно-счетного органа должно быть исполнено в установленные в нем сроки. Неисполнение или ненадлежащее исполнение предписания контрольно-счетного органа влечет ответственность, установленную законодательством Российской Федерации и (или) законодательством субъекта Российской Федерации.

В случае если при проведении контрольных мероприятий выявлены факты незаконного использования средств местного бюджета, а также средств, в которых усматриваются признаки преступления или коррупционного

правонарушения, контрольно-счетный орган в установленном порядке незамедлительно передает материалы контрольных мероприятий в правоохранительные органы.

Контрольно-счетные органы вправе вступать в объединения (ассоциации) контрольно-счетных органов Российской Федерации, объединения (ассоциации) контрольно-счетных органов субъекта Российской Федерации. В целях координации своей деятельности контрольно-счетные органы и иные государственные и муниципальные органы могут создавать как временные, так и постоянно действующие совместные координационные, консультационные, совещательные и другие рабочие органы.

Контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации и контрольно-счетный орган муниципального образования по письменному обращению контрольно-счетных органов других субъектов Российской Федерации и муниципальных образований могут принимать участие в проводимых ими контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях.

Контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации вправе осуществлять координацию деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований и организовывать взаимодействие с ними при проведении на территориях соответствующих муниципальных образований совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Счетная палата Российской Федерации вправе осуществлять координацию деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и контрольно-счетных органов муниципальных образований и организовывать взаимодействие с ними при проведении Счетной палатой Российской Федерации на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации и муниципальных образований совместных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Таким образом, предложения некоторых экспертов о создании единой соподчиненной "вертикали" контрольно-счетных органов разных уровней власти в проекте закона не получило поддержку. В то же время Закон подчеркивает необходимость координации деятельности всех контрольно-счетных органов, хотя и не раскрывает достаточно полно термин "координация".

9. Избирательная комиссия муниципального образования

Еще один муниципальный орган, предусмотренный Федеральным законом N 131-ФЗ, - избирательная комиссия муниципального образования. Она существовала и раньше, но не в качестве органа местного самоуправления, а как элемент единой системы избирательных комиссий.

Логика изменения статуса избирательной комиссии муниципального образования заключается в том, что, поскольку эта комиссия организует выборы муниципальных органов, не входящих в систему органов государственной власти и действующих относительно автономно, она должна быть включена в систему органов местного самоуправления. Таким образом, усиливаются гарантии самостоятельности муниципальной власти.

В Федеральном законе N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Российской Федерации" в редакции от 21 июня 2005 г. установлено, что избирательная комиссия муниципального образования "является муниципальным органом и не входит в структуру органов местного самоуправления". Эта правовая конструкция должна была "вернуть" избирательную комиссию муниципального образования в единую систему избирательных комиссий. Однако Закон не установил формализованных различий между понятиями "муниципальный орган" и "орган местного самоуправления". Поэтому в законодательной практике и практике правоприменения эти понятия остаются равнозначными.

При всем том изменение роли избирательной комиссии муниципального образования не означает, что она теперь может выйти за рамки федерального и регионального законодательства, устанавливающего гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Гарантии этих прав едины и составляют непременные условия проведения демократических, свободных, периодических выборов как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления, а также референдумов всех уровней.

В соответствии с Федеральным законом N 131-ФЗ (ч. 3 ст. 39) порядок формирования и полномочия избирательной комиссии муниципального образования устанавливаются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Федерации, а также уставами муниципальных образований.

Избирательная комиссия муниципального образования в соответствии с Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права граждан на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в редакции от 22 июля 2005 г.:

а) осуществляет на территории муниципального образования контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

б) обеспечивает на территории муниципального образования реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов в органы местного самоуправления, местных референдумов, изданием необходимой печатной продукции;

в) осуществляет на территории муниципального образования меры по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления, местного референдума соблюдения единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации, между инициативной группой по проведению референдума и иными группами участников референдума для проведения агитации по вопросам референдума;

г) осуществляет на территории муниципального образования меры по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления и местного референдума соблюдения единого порядка установления итогов голосования, определения результатов выборов и референдума;

д) осуществляет на территории муниципального образования меры по

обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления и местного референдума соблюдения единого порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов, референдумов;

е) осуществляет на территории муниципального образования меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления и референдумов, распределяет выделенные из местного бюджета и (или) бюджета субъекта Федерации средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления и местного референдума, контролирует целевое использование указанных средств;

ж) оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь нижестоящим комиссиям;

з) заслушивает сообщения органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в органы местного самоуправления и местного референдума;

и) рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий, а избирательная комиссия муниципального района - также жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) избирательной комиссии поселения и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

к) осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом, Конституцией (Уставом), законами субъектов Федерации, уставом муниципального образования.

10. Межмуниципальное сотрудничество

Межмуниципальное сотрудничество - это механизм объединения усилий муниципалитетов с целью совместного решения каких-либо общих задач. Объединяя усилия и создавая общие организационные структуры, муниципалитеты могут успешнее строить свою деятельность.

Межмуниципальное сотрудничество может иметь разные формы. Но главных форм - две.

Во-первых, это объединение муниципальных образований, имеющее организационно-ассоциативный характер и призванное решать вопросы, связанные с развитием местного самоуправления.

Во-вторых, это создаваемые учредительными органами муниципальных образований межмуниципальные хозяйственные общества в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, а также некоммерческие организации в форме автономных некоммерческих организаций и фондов.

Об экономическом межмуниципальном обществе подробнее будет сказано ниже. Здесь же речь пойдет об ассоциациях муниципальных образований.

Почти во всех странах, где существует местное самоуправление, есть объединения муниципалитетов, выступающих с единых позиций в отношениях с органами государственной власти и представляющих в этих органах мнение

муниципальных сообществ по самым разным вопросам, в первую очередь - связанным с решением важнейших вопросов развития местного самоуправления.

В Европейской хартии местного самоуправления записано, что местные органы самоуправления имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и в пределах, установленных законом, объединяться с другими местными органами самоуправления для выполнения задач, представляющих общий интерес. В каждом государстве должно быть признано право органов самоуправления вступать в объединение для защиты и продвижения общих интересов и в международные объединения органов местного самоуправления.

В Российской Федерации межмуниципальное сотрудничество возникло одновременно с появлением местного самоуправления как самостоятельного уровня публичной власти. Первой межмуниципальной организацией стала Ассоциация сибирских городов. Она была создана в конце 80-х гг. прошлого века, а впоследствии расширила свои рамки и преобразовалась в Ассоциацию сибирских и дальневосточных городов. В 90-х гг. XX в. муниципальное движение уже было представлено рядом региональных, межрегиональных и специализированных объединений (охватывающих такие муниципальные образования, как наукограды, шахтерские города, исторические города) и, наконец, общероссийскими ассоциациями, в том числе Конгрессом муниципальных образований.

Впервые в законодательстве право на объединение местных властей было установлено Законом РСФСР о местном самоуправлении 1991 г., однако правовой статус этих объединений тогда не определялся.

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ установил возможность муниципальных образований создавать для более эффективного осуществления своих прав и интересов объединения в форме ассоциаций или союзов, подлежащих регистрации в порядке, установленном для некоммерческих организаций. Новый Федеральный закон N 131-ФЗ более широко регулирует межмуниципальное сотрудничество. Наиболее существенная его новелла - урегулирование взаимодействия сообществ органов муниципальных образований на региональном уровне. Если в прежнем Законе речь шла о праве муниципальных образований объединяться, теперь на региональном уровне надо объединяться обязательно. Форма такого объединения - совет муниципальных образований, создаваемый в каждом субъекте Федерации. До 1 июля 2006 г. органы государственной власти субъектов Федерации провели съезды муниципальных образований в целях создания советом муниципальных образований.

К настоящему времени почти во всех субъектах Федерации такие советы созданы. В ряде регионов они были образованы путем подписания учредительного договора о создании совета муниципальных образований, инициаторами которого выступали сами муниципальные образования.

Муниципалитеты рассматривают созданные Советы не только как консультативные органы, но и как структуры, с помощью которых можно сотрудничать с органами государственной власти субъектов Федерации, влиять на решения региональных органов, затрагивающие интересы местного самоуправления.

Согласно Федеральному Закону N 131-ФЗ организация и деятельность советов муниципальных образований осуществляется в соответствии с требованиями Федерального закона от 12 января 1996 г. "О некоммерческих организациях", главное в котором состоит в том, что члены ассоциации сохраняют свою самостоятельность и права юридического лица, и что ассоциация не отвечает по обязательствам своих членов. Члены ассоциации несут субсидиарную ответственность по ее обязательствам в размере и порядке, предусмотренными учредительными документами ассоциации.

Съезд (собрание членов) совета муниципальных образований субъекта Федерации:

утверждает устав совета муниципальных образований субъекта Федерации;

определяет размер и порядок уплаты членских взносов на осуществление деятельности совета муниципальных образований и содержание органов управления совета;

избирает органы управления совета;

осуществляет иные полномочия, определенные уставом совета муниципальных образований.

Совет не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований и ограничивать ее.

О целях и задачах созданных советов муниципальных образований субъектов Федерации можно судить на примере совета муниципальных образований Томской области.

Стратегическая цель совета, как она сформулирована в уставе совета, заключается в формировании авторитетной организации, деятельность которой максимально полезна органам местного самоуправления области, открыта и полезна населению. За счет координации деятельности муниципальных образований по решению вопросов местного значения и представления их общих интересов совет должен способствовать развитию местного самоуправления и повышению доверия граждан к его органам с целью улучшения качества жизни населения.

Совет определил конкретные задачи по отношению к различным объектам своего внимания:

по отношению к органам местного самоуправления - обеспечивать их взаимодействие по решению вопросов местного самоуправления;

по отношению к муниципальным служащим - повышать их профессиональный уровень за счет внедрения передовых технологий муниципального управления;

по отношению к депутатам - способствовать повышению эффективности их деятельности;

по отношению к органам государственной власти области - способствовать принятию ими решений, направленных на развитие местного самоуправления;

по отношению к советам муниципальных образований других субъектов Федерации - обеспечивать взаимоотношения с ними с целью изучения и распространения передового опыта муниципального управления;

по отношению к общероссийскому совету муниципальных образований - представлять интересы муниципальных образований Томской области.

Организационная структура совета включает съезд совета, президиум совета, исполнительную дирекцию, ревизионную комиссию, функциональные комиссии.

В число функциональных комиссии входят комиссия по нормотворчеству и правовым вопросам, комиссия по бюджетным и финансовым вопросам, комиссия по социально-экономическому развитию и безопасности среды обитания, комиссия по жилищно-коммунальному хозяйству, комиссия по социальным вопросам и комиссия по муниципальному сотрудничеству.

Основные направления деятельности совета:

организация деятельности органов совета;

проведение семинаров, "круглых столов", информационных дней, дискуссий с целью повышения профессионального уровня муниципальных кадров;

выпуск периодических печатных изданий совета, кино-, видео-, аудиопродукции, участие в издании книг, статей и других публикаций по проблемам местного самоуправления;

ведение сайта совета;

консалтинг;

проведение социальных, психологических исследований, контент-анализа документов, публикаций, проектов законов;

мониторинг общественной оценки результатов муниципального управления, выявление ожиданий населения, связанных с деятельностью органов местного самоуправления и социально-экономическим развитием муниципальных образований;

проведение PR-кампаний, избирательных кампаний;

организация и проведение конкурсов среди муниципальных образований по различным направлениям развития местного самоуправления;

подготовка предложений в установленном порядке по проектам законов и иных правовых актов по вопросам местного самоуправления;

оказание методической помощи муниципальным образованиям в разработке программ их социально-экономического развития и по другим вопросам осуществления местного самоуправления и организации межмуниципального сотрудничества.

На основании ч. 1 ст. 66 Федерального закона N 131-ФЗ полномочия органов государственной власти субъектов Федерации по взаимодействию этих органов с советами муниципальных образований субъектов Федерации определяются законами субъектов Федерации в соответствии с Федеральным законом N 131-ФЗ. К настоящему времени во многих субъектах Федерации такие законы приняты.

Обычно эти законы определяют принципы взаимодействия с советами муниципальных образований, к которым относятся принципы: добровольности; сотрудничества и партнерства; гласности; социальной ответственности; взаимного невмешательства в компетенцию и деятельность органов государственной власти и Совета муниципальных образований.

К полномочиям законодательного (представительного) органа субъекта Федерации в сфере взаимодействия органов государственной власти и Совета муниципальных образований относятся: принятие законов и иных нормативных

правовых актов, осуществление контроля за их исполнением; назначение уполномоченного должностного лица - представителя в Совете муниципальных образований для обеспечения постоянного взаимодействия путем принятия соответствующего постановления; привлечение представителей Совета муниципальных образований к участию в подготовке и обсуждении проектов законов субъекта Федерации, внесенных в законодательный орган субъекта Федерации в порядке законодательной инициативы представительными органами муниципальных образований, в том числе направление проектов законов на заключение в Совет муниципальных образований; участие представителей законодательного органа субъекта Федерации в работе заседаний, проводимых Советом муниципальных образований; оказание информационной, организационно-методической и иной поддержки Совету муниципальных образований в соответствии с законодательством.

К полномочиям администрации субъекта Федерации и Совета муниципальных образований относятся: привлечение представителей Совета муниципальных образований к участию в подготовке и обсуждению проектов нормативных правовых актов администрации; привлечение представителей Совета муниципальных образований к участию в организации проведения обучающих семинаров и иных образовательных мероприятий для муниципальных служащих, а также лиц, замещающих муниципальные должности органов местного самоуправления; привлечение представителей Совета муниципальных образований к участию в организации сбора, изучения информации о лучшей практике решения вопросов местного значения; участие представителей администрации в работе заседаний, проводимых Советом муниципальных образований; оказание информационной, организационно-методической и иной поддержки Совету муниципальных образований.

К полномочиям главы субъекта Федерации относятся: определение уполномоченного структурного подразделения администрации субъекта Федерации для обеспечения взаимодействия с Советом муниципальных образований; назначение уполномоченного должностного лица - представителя в Совете муниципальных образований для обеспечения постоянного взаимодействия путем принятия соответствующего распоряжения.

Взаимодействие органов государственной власти субъекта Федерации и Совета муниципальных образований (далее - стороны) может осуществляться путем обмена информацией, через участие уполномоченных должностных лиц - представителей в Совете муниципальных образований, представителей уполномоченного структурного подразделения администрации, иных должностных лиц органов государственной власти и представителей Совета муниципальных образований в работе совещательных, консультационных и экспертных органов сторон, в работе собраний, совещаний и конференций, проводимых сторонами, в иных формах, не противоречащих федеральному законодательству и законодательству субъекта Федерации.

Представители органов государственной власти вправе принимать участие в работе общих собраний членов Совета муниципальных образований и заседаниях коллегиального органа управления Совета муниципальных образований с правом совещательного голоса, запрашивать необходимые

документы и информацию о деятельности Совета муниципальных образований, его органов управления и должностных лиц.

Представители Совета муниципальных образований могут принимать участие в деятельности органов государственной власти, их органов при обсуждении проектов нормативных правовых актов субъекта Федерации по вопросам организации и развития местного самоуправления, их доработке в порядке, установленном регламентом соответствующего органа государственной власти.

Органы государственной власти в пределах своей компетенции могут оказывать Совету муниципальных образований экономическую поддержку в форме предоставления субсидий в соответствии с действующим законодательством, а также льгот по уплате налогов, зачисляемых в областной бюджет; предоставления в безвозмездное пользование помещений, находящихся в государственной собственности субъекта Федерации, для размещения органов Совета муниципальных образований в порядке, установленном законодательством субъекта Федерации. При этом органы государственной власти осуществляют контроль за целевым использованием материальных ресурсов и финансовых средств, предоставленных Совету муниципальных образований в соответствии с действующим законодательством.

Согласно Федеральному закону N 131-ФЗ советы муниципальных образований субъектов Федерации могут образовать единое общероссийское объединение муниципальных образований. Оно считается созданным при условии, если в его состав входят советы муниципальных образований не менее двух третей субъектов Российской Федерации.

В состав единого общероссийского объединения муниципальных образований могут входить иные объединения муниципальных образований.

Единое общероссийское объединение муниципальных образований в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации, представляет предложения по составу кандидатов в представители Российской Федерации в Палате местных властей Конгресса местных и региональных властей Европы и по составу кандидатов в члены делегации Российской Федерации для участия в Конгрессе местных и региональных властей Европы.

Единое общероссийское объединение муниципальных образований не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иных объединений муниципальных образований, ограничивать их деятельность.

В настоящее время создано Единое общероссийское объединение муниципальных образований (ЕООМО), включающее Советы муниципальных образований, которые объединяют значительное большинство муниципалитетов. Среди направлений деятельности ЕООМО: мониторинг федерального законодательства с точки зрения обеспечения интересов местного самоуправления, участие в федеральном законотворческом процессе, содействие деятельности советов муниципальных образований субъектов Федерации. Наряду с ЕООМО продолжают функционировать межрегиональные объединения муниципалитетов: Союз российских городов, Союз малых городов и др. Помимо Советов муниципальных образований в некоторых субъектах

Федерации действуют объединения представительных органов муниципальных образований.

Главным содержанием деятельности Единого общероссийского объединения муниципальных образований должен быть диалог с государственной властью с целью выражения и защиты общих интересов муниципальных образований. Диалог, как известно, предполагает внимание каждого его участника к мнению оппонента. Далеко не лишними являются правовые гарантии этого внимания. В Федеральном законе N 131-ФЗ такие гарантии отсутствуют - Закон не содержит никаких нормативно сформулированных обязательств органов государственной власти по отношению к межмуниципальным объединениям.

При обсуждении проекта данного закона в Государственной Думе вносились предложения закрепить в нем эти обязательства, что отвечало бы требованию Европейской хартии местного самоуправления, считающей необходимым консультироваться с органами местного самоуправления в процессе планирования и принятия решений, касающихся этих органов, делая это, насколько возможно, заблаговременно и в соответствующей форме. Однако предложения не были приняты.

Между тем отношения действовавшего до сих пор Конгресса муниципальных образований с федеральными органами государственной власти достаточно подробно был урегулированы Указом Президента РФ от 22 октября 1998 г. и распоряжением Правительства РФ от 31 января 2001 г.

В соответствии с Указом Президента РФ Конгресс муниципальных образований участвует в подготовке проектов федерального бюджета, федеральных законов, иных нормативных актов по вопросам местного самоуправления. Согласно распоряжению Правительства РФ Конгресс регулярно представляет в Правительство аналитическую информацию о деятельности муниципальных образований, органов и должностных лиц местного самоуправления по обеспечению устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований, по реализации конституционных полномочий местного самоуправления; регулярно представляет в Правительство экспертные заключения и материалы с изложением и обоснованием позиции Конгресса в отношении проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти; регулярно представляет в Правительство планы работы Конгресса, информацию о проводимых им мероприятиях с участием муниципальных образований, их союзов и ассоциаций. Со своей стороны федеральные органы исполнительной власти обязаны информировать Конгресс о текущей деятельности по вопросам местного самоуправления, о подготовке проектов нормативных правовых актов, затрагивающих права и интересы муниципальных образований, а при необходимости привлекать представителей Конгресса к участию в согласовании этих проектов; учитывать позицию Конгресса при рассмотрении предложений по планам законопроектной деятельности Правительства; включать представителей Конгресса в состав комиссий, рабочих групп и иных органов, создаваемых для рассмотрения вопросов, влияющих на положение и развитие муниципальных образований; обеспечивать Конгресс данными статистического наблюдения за

ходом реформы местного самоуправления; оказывать в пределах своей компетенции содействие деятельности Конгресса.

Хотя эти документы действуют, в них неизбежно придется вносить уточнения, поскольку вместо Конгресса муниципальных образований действует другое Общероссийское объединение муниципалитетов. Но дело не только в этом. Представляется, что основы отношений между объединениями муниципальных образований и органами государственной власти федерального и регионального уровня все-таки должны быть определены в Федеральном законе. Это послужит существенной гарантией конструктивного диалога между органами государственной и муниципальной власти и их делового сотрудничества.

Глава XI. Функционально-правовое содержание местного самоуправления

Базовой правовой категорией, выработанной наукой и законодательной практикой, которая характеризует содержание деятельности любого субъекта социального управления, в том числе местного самоуправления, является компетенция данного субъекта. Компетенцию можно понимать как официально определенную возможность действовать в какой-либо сфере общественных отношений, влияя на положение дел в этой сфере правовыми способами.

Понятие компетенции применимо как к местному самоуправлению в целом, так и к органам местного самоуправления. Конституция исходит из того, что именно местное самоуправление в целом как особый институт в системе социального управления является обладателем компетенции в разных сферах общественной жизни. Причем реализует эту компетенцию не институт местного самоуправления, как таковой, а составляющие его основу территориальные сообщества. Именно территориальные сообщества, действующие в границах муниципальных образований, являются носителями, "первообладателями" компетенции местного самоуправления.

Принципиальная особенность компетенции местного самоуправления, которую можно считать компетенцией муниципальных образований, рассматриваемых не только в качестве территориальных единиц, но и в качестве территориальных сообществ, является то, что составной частью этой компетенции выступают вопросы местного значения.

Определяя вопросы местного значения, Федеральный закон N 131-ФЗ устанавливает круг деятельности местного сообщества, сферы общественных отношений, в которых оно может и должно функционировать. Таким путем обозначаются пределы муниципальной активности в их "первом приближении", которые в развернутом виде представляются системой полномочий местного самоуправления и его органов, - совокупностью их конкретных прав и обязанностей. Вопросы местного значения и полномочия (права и обязанности) по их осуществлению обозначают подход к определению функционального назначения местного самоуправления, дают возможность квалифицировать это назначение оптимальным образом.

Конкретное содержание вопросов местного значения, решаемых органами местного самоуправления и населением непосредственно, выглядит в

Федеральном законе N 131-ФЗ не так, как в Федеральном законе N 154-ФЗ. Важнейшая особенность в определении этих вопросов Федеральным законом N 131-ФЗ состоит в их разграничении между типами муниципалитетов в соответствии со спецификой каждого из этих типов. Сельские и городские поселения, муниципальные районы, городские округа получили свои перечни вопросов местного значения. И это логично - смысл учреждения муниципалитетов разных типов состоит именно в том, чтобы выявить и закрепить особенности содержания их деятельности.

1. Вопросы местного значения

Согласно Федеральному закону N 131-ФЗ вопросы местного значения - это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом N 131-ФЗ осуществляется населением или органами местного самоуправления самостоятельно.

Таким образом, согласно концепции, заложенной в первоначальной редакции указанного Закона, первый отличительный признак вопросов местного значения - их направленность на непосредственное жизнеобеспечение населения и их локальный характер. Последствия решений этих вопросов должны, в принципе, ограничиваться территорией данных муниципальных образований.

Второй особенностью вопросов местного значения, как она определяется Федеральным законом N 131-ФЗ, является их самостоятельное решение муниципалитетами. Оптимальный вариант самостоятельности в данном случае предполагает их решение за счет местных бюджетов.

Федеральный закон N 131-ФЗ определяет перечень вопросов местного значения как закрытый, гарантируя тем самым отграничение сферы муниципальной деятельности от сферы деятельности органов государственной власти. Концепция закона в его первоначальной редакции заключалась в том, что все, что не отнесено Законом к вопросам местного значения, относится к сфере деятельности органов государственной власти и не может обеспечиваться средствами местного бюджета. Любое дело, поручаемое органам местного самоуправления органами государственной власти, поскольку оно не входит в рамки вопросов местного значения, является государственным делом и должно обеспечиваться соответствующими субвенциями из регионального или федерального бюджета. Таким путем ставилась преграда практике так называемых нефинансируемых мандатов, когда на органы местного самоуправления возлагались обязанности без всякого их подкрепления материальными и финансовыми ресурсами, что привело к тяжелому финансовому положению органов местного самоуправления и до сих пор серьезно ограничивает их возможности в решении вопросов местного значения.

Третья отличительная особенность вопросов местного значения заключается в том, что самостоятельное их решение гарантируется закреплением в законе состава муниципального имущества применительно к этим вопросам (ст. 50). Реальная возможность решать какие-либо иные вопросы во многих

случаях появляется, если состав узаконенного имущества соответственно расширяется.

Четвертая отличительная особенность вопросов местного значения заключается в том, что они относятся к компетенции муниципального образования как такового. Формулу Федерального закона N 131-ФЗ о вопросах местного значения соответствующего муниципального образования (ст. 14-16) следует понимать в том смысле, что эти вопросы решаются либо населением непосредственно, либо органами местного самоуправления, создаваемыми прямо или опосредованно тем же населением.

Как уже отмечалось выше, объем муниципальной деятельности столь велик, что население само не в состоянии его освоить. Поэтому основную долю вопросов местного значения решают органы местного самоуправления. В то же время население может в зависимости от обстоятельств решить любой из этих вопросов. Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" определяет, что на местный референдум выносятся вопросы местного значения.

У муниципального образования в лице соответствующего территориального сообщества, т.е. проживающего в данном муниципальном образовании населения, может быть своя собственная "исключительная" компетенция. Напомним, что федеральным законом, Конституцией (уставом), законом субъекта Федерации, уставом муниципального образования могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на местный референдум. Выше отмечалось, например, что в соответствии с Федеральным законом N 131-ФЗ (ст. 59) вопросы введения и использования средств самообложения граждан решаются на местном референдуме (сходе граждан). На сходах граждан, проводимых в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек решаются все важнейшие вопросы местного значения поселения (ст. 25).

Пятая примечательная черта вопросов местного значения состоит в том, что они определяются применительно к конкретным типам муниципальных образований. Федеральный закон N 154-ФЗ устанавливал единый для муниципальных образований всех типов перечень вопросов местного значения. Исключением являлись муниципальные образования, расположенные в границах другого муниципального образования - их компетенция разграничивалась законом субъекта Федерации, а в крупных городах, имеющих внутригородские муниципальные образования, - уставом города.

Федеральный закон N 131-ФЗ определяет перечень вопросов местного значения отдельно для муниципальных образований городских и сельских поселений, для муниципальных районов и для городских округов. Перечень вопросов местного значения для внутригородских муниципальных образований городов федерального значения устанавливается законами городов федерального значения с учетом соответствующих положений Федерального закона и исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства.

Такой подход к определению вопросов местного значения позволяет лучше учесть особенности содержания деятельности муниципалитетов различных типов, специфические условия их деятельности.

Определяя вопросы местного значения, Федеральный закон N 131-ФЗ существенно уточнил функциональную характеристику местного самоуправления по сравнению с Федеральным законом N 154-ФЗ. В связи с этим некоторые вопросы местного значения перестали быть таковыми, поскольку целиком вошли в состав предметов ведения органов государственной власти субъектов Федерации (например, обеспечение социальной поддержки населения). Другие подразделились на части. И теперь одни их элементы входят в перечень вопросов местного значения, а другие - в состав полномочий региональных органов государственной власти. Например, что касается организации общего образования, то у муниципалитетов осталось содержание школьных зданий плюс оплата коммунальных расходов; сохранилась и организация бесплатного дошкольного образования.

К октябрю 2003 г. Федеральный закон N 131-ФЗ насчитывал 22 вопроса местного значения поселений, 20 - муниципального района и 27 - городского округа. Ныне их значительно больше. В основном они однотипны для органов местного самоуправления разных уровней, хотя и имеют разное содержание для каждого уровня. Кроме того, некоторые вопросы относятся только к органам местного самоуправления одного уровня. Взяв их в совокупности, можно условно сгруппировать их содержание. Группировка эта выглядит следующим образом: формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов; владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности данного муниципального образования; выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района. Это нынешние вопросы, связанные с финансово-хозяйственной деятельностью, причем предпоследний характерен только для муниципального района.

В области социально-бытового обслуживания населения: организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, при этом тепло- и газоснабжение не вменено в обязанность муниципального района; создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания; осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, информирование населения об ограничениях их использования; дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации; создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения.

В сфере культуры: организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек; создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры; сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального образования; охрана объектов культурного

наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения; создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории поселения; создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении; создание музеев.

В сфере образования: организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; организация предоставления дополнительного образования детям (за исключением предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения) и общедоступного бесплатного дошкольного образования, а также организация отдыха детей в каникулярное время (в городском округе); организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; организация предоставления дополнительного образования детям (за исключением предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения) и общедоступного бесплатного дошкольного образования, а также организация отдыха детей в каникулярное время (в муниципальном районе); создание муниципальных образовательных учреждений высшего профессионального образования (в городских округах); осуществление функций учредителя муниципальных образовательных учреждений высшего профессионального образования, находящихся в их ведении по состоянию на 31 декабря 2008 г. (в муниципальных районах).

В области медицинского обслуживания: организация оказания на территории муниципального района (за исключением территорий поселений, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских учреждениях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов; организация оказания на территории городского округа (за исключением территорий городских округов, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских учреждениях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения

отдельных территорий) первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов; создание службы неотложной медицинской помощи в структуре медицинских учреждений в целях оказания на территории муниципального района первичной медико-санитарной помощи (для городских округов и муниципальных районов).

К этим вопросам, связанным с оказанием медицинской помощи, примыкают вопросы, решение которых направлено на охрану здоровья граждан. Это: обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий; создание условий для массового отдыха и организация обустройства мест массового отдыха населения; создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения; создание условий для обеспечения поселений услугами по организации досуга и услугами организаций культуры; создание условий для развития туризма.

К строительным вопросам местного значения и вопросам предоставления жилья относятся: утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки; утверждение подготовленной на основе генеральных планов городского округа документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территории городского округа; утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городского округа, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории городского округа; резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах городского округа для муниципальных нужд; осуществление земельного контроля за использованием земель городского округа; утверждение схем территориального планирования муниципального района, утверждение подготовленной на основе схемы территориального планирования муниципального района документации по планировке территории, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального района, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах муниципального района для муниципальных нужд; утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения; утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах поселения для

муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения; обеспечение малоимущих граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства; осуществление финансирования и софинансирования капитального ремонта жилых домов, находившихся в муниципальной собственности до 1 марта 2005 г.

Благоустройство муниципалитетов обеспечивается решением таких вопросов, как: организация благоустройства и озеленения территории городского округа, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа; организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения; выдача разрешений на установку рекламных конструкций, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных вновь рекламных конструкций на территории городского округа, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом "О рекламе" (для городских округов и муниципальных районов); присвоение наименований улицам, площадям и иным территориям проживания граждан, установление нумерации домов, организация освещения улиц и установки указателей с наименованиями улиц и номерами домов.

Охрана окружающей среды связана с решением вопросов организации сбора и вывоза бытовых отходов и мусора; осуществление муниципального лесного контроля и надзора (для поселений и городских округов); организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов (для городских округов; муниципальные районы по закону не обязаны "собирать" отходы); кроме того, экологические проблемы решаются организацией мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа (для городских округов) или организацией мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды (для муниципальных районов).

К этому перечню относится и ряд других вопросов местного значения - охрана общественного порядка, организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения, осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья, работа с детьми и молодежью, организация противопожарной охраны и пр.

Если рассматривать вопросы местного значения как функции, направления деятельности, как "свернутые полномочия" (права и обязанности) в том виде, как они представлены в Федеральном законе N 131-ФЗ, нельзя не отметить ряд их изъянов.

Во-первых, в Законе не удалось в полной мере отграничить вопросы местного значения, решаемые муниципалитетами разных уровней. В некоторых случаях формулировки этих вопросов выглядят одинаково, скажем, для поселений и муниципальных районов. Например, "создание условий для обеспечения поселений" (муниципальных районов) услугами по организации

досуга и услугами организаций культуры; "организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью" (в поселении и в муниципальном районе); "создание условий по предоставлению транспортных услуг населению" (в поселении и муниципальном районе - межпоселенческий транспорт) и т.д. Во-вторых, неясность, неоднозначность формул, определяющих вопросы местного значения, - "создание условий", "участие", "оказание содействия". В-третьих, вместо определения общего направления деятельности, функции, которая затем в других законах должна конкретизироваться в полномочиях, определяются сами эти конкретные полномочия, права и обязанности органов местного самоуправления, например "утверждение схем территориального планирования муниципального района", "выдача разрешений на установку различных конструкций", "присвоение наименований улицам, площадям и иным территориям проживания граждан в городском округе" и т.д.

Кроме этих технико-юридических погрешностей, перечень вопросов местного значения содержит недостатки концептуального ("системного") характера. К ним относится прежде всего деление "вопросов" на две части, неравные по своему правовому значению. Одну из них - большую - муниципалитеты обязаны решать. Другую - меньшую по объему - вправе решать. Можно ли здесь видеть связь с делением вопросов местного значения на обязательные и факультативные? Скорее всего, так оно и есть.

Согласно Федеральному закону N 131-ФЗ (ст. 14.1, 15.1, 16.1) органы местного самоуправления поселения имеют право на: создание музеев поселения; совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, в случае отсутствия в поселении нотариуса; участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству; осуществление финансирования и софинансирования капитального ремонта жилых домов, находившихся в муниципальной собственности до 1 марта 2005 г.; создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории поселения; оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории поселения; участие в организации и осуществлении мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории поселения; создание муниципальной пожарной охраны; создание условий для развития туризма.

Органы местного самоуправления муниципального района имеют право на: создание музеев муниципального района; участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству; создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории муниципального района; оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории муниципального района; создание службы неотложной медицинской помощи в структуре медицинских учреждений в целях оказания на территории муниципального района первичной медико-санитарной помощи; осуществление функций учредителя муниципальных образовательных учреждений высшего

профессионального образования, находящихся в их ведении по состоянию на 31 декабря 2008 г.; создание условий для развития туризма.

Органы местного самоуправления городского округа имеют право на: создание музеев городского округа; создание муниципальных образовательных учреждений высшего профессионального образования; участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству; осуществление финансирования и софинансирования капитального ремонта жилых домов, находившихся в муниципальной собственности до 1 марта 2005 г.; создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории городского округа; оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории городского округа; создание службы неотложной медицинской помощи в структуре медицинских учреждений в целях оказания на территории городского округа первичной медико-санитарной помощи; создание муниципальной пожарной охраны; создание условий для развития туризма.

В статье 19 Федерального закона N 131-ФЗ записано, кроме того, что органы местного самоуправления (любого уровня) вправе осуществлять расходы за счет местного бюджета (за исключением средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) на реализацию полномочий, не переданных им в соответствии со ст. 19 указанного Закона, если возможность таких расходов предусмотрена федеральными законами. Органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением средств, передаваемых местному бюджету на целевые расходы) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Можно заметить, что часть этих вопросов перенесена в разряд необязательных из разряда обязательных, где они были прежде. Таковы, например, вопросы, связанные с участием в опеке и попечительстве. Другая часть воспроизводит вопросы, отделяя их от других, уже фигурировавших в законодательстве в качестве прав, а не обязанностей. Это создание музеев, создание органами местного самоуправления муниципальных образовательных учреждений высшего профессионального образования (это право установлено Федеральным законом "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" (в ред. от 18 июля 2006 г.)).

Однако право осуществлять какое-то полномочие должно быть согласовано с тем органом, который его до сих пор выполнял в качестве обязательного. Создание местных музеев не требует такого согласования: "Музей мыши" в городе Мышкине Ярославской области или "Музей помещика Щапова", открывшего в свое время в поселке Щапово Подольского района Московской области сельскохозяйственное училище, - дело сугубо местное и непосредственно не влияет на права и обязанности граждан.

Но вот опека и попечительство, нотариат, действия в межнациональной сфере требуют ответственного перед гражданами поведения. Не может орган местного самоуправления сегодня заняться опекой, а завтра перестать в ней

участвовать, то же нотариальными и другими действиями. Значит, хотя установленные законом полномочия - дело добровольное, они должны быть подкреплены какими-то правилами. Если орган местного самоуправления берется за осуществление этих полномочий, они на какой-то срок становятся для него обязательными и выполняются в определенном порядке. Поэтому законодатель должен установить процедуру, предполагающую порядок реализации предоставленных муниципалитетам прав. При этом важно более четко, чем сейчас, определить сами эти права. Формула о "содействии" опеке и попечительству, как выше отмечалось, не дает возможности уяснить содержание этого права. То же с "содействием национально-культурному развитию народов Российской Федерации".

В некоторых из сфер, затрагиваемых правами органов местного самоуправления, действует разветвленная система федерального и (или) регионального законодательства. По-видимому, в актах, связанных с вхождением органов местного самоуправления на началах добровольности в эти сферы, будет определено, в какой мере эти органы должны соблюдать соответствующие нормативные предписания, как должна делиться ответственность между ними и органами, выполняющими в данной сфере свои обязанности, и т.д.

В Федеральном законе N 258-ФЗ содержится общая норма о том, что органы местного самоуправления вправе участвовать в осуществлении новых государственных полномочий, кроме названных, если это участие предусмотрено федеральными законами. Однако в нем не установлен порядок договоренности о таком участии, закрепленный в Федеральном законе N 199-ФЗ, - о согласовании условий участия и о том, что федеральные законы могут определять возможность и пределы правового регулирования органами государственной власти этого участия. Надо полагать, что в законодательстве эти моменты еще найдут свое отражение и определенное противоречие двух законов будет устранено.

Из всего этого следует, что концепция полномочий органов местного самоуправления, заложенная в первоначальной редакции Федерального закона N 131-ФЗ, оказалась существенно поколебленной (если не отвергнутой). Единственно возможный вид государственных полномочий, о которых указывалось в законе (в соответствии с Конституцией РФ), были делегированные государственные полномочия, режим передачи и исполнения которых органами местного самоуправления предусматривает выделение достаточных субвенций из государственных (федерального или региональных) бюджетов и соблюдение иных важных условий. Все полномочия органов местного самоуправления, установленные законами и не связанные с решением вопросов местного значения, признавались государственными полномочиями.

Как отмечалось выше, установление такого порядка было одной из главных целей муниципальной реформы - ликвидировать нефинансируемые государственные мандаты, налагавшие на органы местного самоуправления тяжелое бремя расходов. Введение добровольных исполняемых государственных полномочий таит опасность возвращения к нефинансируемым методам, хотя и на факультативной основе. При этом закрытый для вопросов местного значения и полномочий по их решению перечень муниципального имущества "приоткрыт" для добровольно исполняемых государственных полномочий - теперь в

собственности муниципальных образований может также находиться имущество, необходимое для осуществления полномочий, право осуществления которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами.

Это позволяет сделать вывод о том, что перевод Федеральным законом N 122-ФЗ в ведение органов государственной власти широкого комплекса полномочий по обеспечению социальной поддержки ряда категорий граждан не оправдал себя, и что возвращение части этих полномочий муниципалитетам в режиме отдельных государственных полномочий не исправляет полностью сложившегося положения дел. Это не значит, что решить проблему могут добровольно исполняемые государственные полномочия. Совместное ведение какой-либо сферы общественных отношений региональными и муниципальными органами все равно предполагает в качестве оптимальной меры четкое разграничение полномочий, обязательных для исполнения каждой инстанцией. Иначе трудно будет установить их ответственность.

Практика добровольно исполняемых органами местного самоуправления государственных полномочий может быть оправдана необходимостью гибкого подхода к возможностям разных муниципалитетов, учета конкретных условий, традиций, ресурсов, других особенностей. При этом следует учитывать главное предназначение муниципалитетов, которое заключается в решении вопросов местного значения. Можно поддерживать только такую практику, при которой исключается всякое давление на органы местного самоуправления. Важно следить за тем и добиваться того, чтобы государственные полномочия добровольно исполнялись не в ущерб решению вопросов местного значения, поскольку в противном случае может быть потерян самый смысл существования и функционирования самого института местного самоуправления.

Концептуальные возражения вызывает еще одна группа вопросов местного значения, явно выделяющаяся на фоне всех других вопросов. Это организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны; создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств; создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований; организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений; участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявления терроризма и экстремизма; участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, а также создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству.

Хотя эти вопросы названы вопросами местного значения, на самом деле они таковыми не являются. Это вопросы государственного значения,

ответственность за решение которых лежит на органах государственной власти. Переход их в разряд местных свидетельствует о слабости государственных органов, их неспособности справиться с вызовами времени.

Конечно, вопросы местного значения, решение которых определяет экономическое и социальное развитие муниципальных образований, являются составной частью программ общенационального развития. Более того, их решение возможно только в синхронном сочетании с осуществлением общенациональных программ. Однако они имеют свою специфику, отграничивающую ее от государственных дел. Таким образом, если рассматривать весь перечень вопросов местного значения, как они определены в Федеральном законе N 131-ФЗ, можно сказать, что они представляют некий конгломерат местных и государственных дел, что-то среднее между компетенцией прежних местных Советов депутатов трудящихся и органов местного самоуправления.

Конечно, понятие вопросов местного значения - сложное понятие. Доктринальные споры по нему ведутся давно и далеки от разрешения. Существует точка зрения об относительности деления дел на государственные и муниципальные, о том, что вопросы местного значения далеко не безразличны для государства в целом и, наоборот, государственные дела имеют существенное значение для местной власти.

Выдающийся российский правовед-административист А.И. Елистратов писал почти 100 лет тому назад: "Какую бы задачу самоуправления мы ни взяли - дорожное дело, народное образование, призрение бедных, с нею всегда связаны не только интересы данной местности, но и всего населения государства. Антисанитарное состояние одной местности может явиться источником эпидемии, грозной для целого края. Народная тьма глухой провинции задерживает политическое развитие всей страны и т.д., с ростом культуры взаимная связанность отдельных местностей становится тем более тесной и многообразной, а вместе с тем все более стирается ясная грань между местными и широкими общественными делами... Собственных дел, которые по природе своей составляли бы естественную компетенцию самоуправляющихся общественных групп, в действительности совсем не существует. У отдельных отраслей государственного управления нет таких естественных свойств, которые делали бы их, безусловно, то предметом самоуправления, то задачами правительственной деятельности: в осуществлении каждой из задач государственного управления в современных государствах, обыкновенно, участвуют и коронная администрация, и органы самоуправления. Распределение предметов ведомства между самоуправлением и коронной администрацией определяется не существом дела, а изменчивыми соображениями политической нецелесообразности. Один и тот же предмет в одном государстве в данное время может быть отнесен к самоуправлению, в другом или в другое время - к компетенции правительственных учреждений"*(107).

Признавая относительность разграничения дел на местные и государственные, известные исследователи российского самоуправления все же видели основания для различения тех и других. Князь А. Васильчиков в своем капитальном трехтомном труде, посвященном истории становления и развития

местного самоуправления, подчеркивал, что "круг вопросов местного значения отличается от тех дел, которые вершатся на верхних этажах государственного здания". "Ставить починку мостов, исправление дорог, - писал он, - призрение бедных, продовольствие голодных в зависимость от того же начальства, которое объявляет войну, заключает трактаты, издает законы и заправляет финансами, значит, смешивать два действия, требующие различных способностей; от этого смешения происходит то, что в централизованных государствах местные интересы приносятся в жертву общим и совершенно теряются из виду"*(108).

В современной доктрине, несмотря на разность мнений, преобладает точка зрения о том, что выделение вопросов местного значения для решения их выборными муниципальными органами или населением непосредственно, имеют не только политический, но экономический и организационно-управленческий смысл.

В современном цивилизованном демократическом государстве политические решения, связанные с перераспределением дел "по вертикали", не могут быть произвольными. Международное сообщество к нынешнему времени выработало общие принципы разграничения компетенции, с которыми должны считаться политики и законодатели. Важнейший из них - принцип субсидиарности, нашедший свое правовое закрепление, в частности, в Европейской хартии местного самоуправления, подписанной и Российской Федерацией.

В статье 4 Европейской хартии местного самоуправления говорится: "Осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии"*(109).

Таким образом: а) объем, б) характер поставленной задачи, в) эффективность, г) экономичность ее решения - таковы требования, которые должны приниматься во внимание при определении уровня публичной власти, на решение которого передается тот или иной вопрос. То, что может хорошо делаться на низовом уровне, с учетом всех особенностей и обстоятельств места и времени, должно делаться именно на этом и ни на каком другом уровне.

В докладе Координационного комитета по местным и региональным органам власти Совета Европы, подготовленном в 1994 г., утверждается, что существуют полномочия, которые объективно могут лучше реализовываться на местном, чем на центральном уровне, так как они предполагают знание положения дел из первых рук.

Это, особенно полномочия, относящиеся к условиям жизни, - дороги, жилье, культура, социальная помощь, молодежная политика, развитие и городское планирование"*(110).

В докладе "Децентрализация и местная демократия в мире", подготовленном группой ученых из разных стран, подтверждается, что в подавляющем большинстве государств содержание деятельности органов местного самоуправления примерно такое же*(111).

Таким образом, функциональное назначение местного самоуправления заключается в особом способе децентрализации управленческих дел, близких к

условиям жизни людей, причем не больших людских масс, а главным образом малых групп и конкретных граждан. Решение этих дел требует безусловного учета местных условий и возможностей, а также демократических процедур, обеспечивающих осуществление непосредственным образом права граждан участвовать в управлении публичными делами, и на этой основе способствует повышению эффективности управления.

Из этого исходил, надо полагать, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления"*(112), когда определял в качестве вопросов местного значения "вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования".

Понятие "жизнеобеспечение" имеет весьма широкое содержание. Возможность применить его к функциональному назначению местного самоуправления позволяет термин "непосредственное". Непосредственное - значит, прямое, без посредников, ближайшее и т.д. Вопросы непосредственного жизнеобеспечения, как правило, связаны с оказанием или организацией оказания социальных услуг данному гражданину или группе граждан, проживающим в соответствующем муниципальном образовании. Результаты решений, связанных с оказанием услуг, ограничиваются, как правило, территорией муниципалитета, населенного пункта, улицы, дома, квартиры, хотя в конечном счете они могут быть связаны с государственными интересами.

Именно таковы должны были быть результаты решений большинства вопросов местного значения, перечень которых устанавливался в первоначальной редакции Федерального закона N 131-ФЗ. Это, напомню, электро-, тепло-, газо- и водоснабжение населения, водоотведение, снабжение населения топливом, народное образование, здравоохранение, дороги, транспортные услуги, первичные меры пожарной безопасности, создание условий для обеспечения населения услугами связи, общественного питания, торговли, бытового обслуживания, библиотеки, охрана местных объектов культурного наследия, физкультура, спорт, работа с молодежью и др.

Вскоре к этим вполне самоуправленческим вопросам прибавили те, о которых идет речь.

Сейчас у органов местного самоуправления поселения всего 34 вопроса местного значения, у органов местного самоуправления муниципального района - 32, у органов местного самоуправления городского округа - 39.

Все ли эти вопросы связаны напрямую с услугами населению? Можно ли считать, что в соответствии с принципом субсидиарности они (главным образом, включенные в перечень вопросов местного значения в последнее время) могут быть решены наиболее эффективным образом?

Как могут, скажем, органы местного самоуправления поселения или даже района заниматься профилактикой терроризма и экстремизма? У них и милиции-то своей до сих пор нет, а общественный порядок защищают государственные милицейские структуры. А гражданская оборона? Какое отношение к ней имеют услуги населению или "непосредственное жизнеобеспечение"?

То же с мобилизационной подготовкой. Конечно, время сейчас неспокойное,

но ведь не предвоенное. Если, действительно, с безопасностью не все так гладко, так ведь прямое дело именно государства и его органов ее обеспечить. Зачем же путать функциональное назначение различных уровней публичной власти?

А содействие в развитии сельскохозяйственного производства? Когда-то этим занимались сельские советы. В их задачи входило и культурно-бытовое обслуживание населения. Но результаты их работы оценивались, прежде всего, по урожайности сельскохозяйственных культур и надоям молока на корову в колхозах и совхозах.

Однако в условиях рыночной экономики сельским хозяйством занимаются (или, по крайней мере, должны заниматься) частные структуры. Зачем привлекать к их делам органы местного самоуправления? И потом - что значит "содействие" развитию сельского хозяйства? Формула крайне неопределенная. Содействие может быть в форме прямых дотаций сельскохозяйственным предприятиям из местных бюджетов, помощи в организации посевных и уборочных кампаний, выделении транспорта и т.д. Разве это входит в функции самоуправления? И разве это не является перераспределением налогов в пользу частного капитала?

Из всего этого следует вывод: решая задачу утверждения и развития местного самоуправления, необходимо при определении вопросов местного значения придерживаться функционального назначения данного демократического института, исключающего по своей природе решение задач, прежде всего присущих органам государственной власти или предпринимательским структурам.

2. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения

За каждым из перечисленных вопросов местного значения (да и крупных государственных полномочий, переданных муниципальным органам) тянется шлейф полномочий (конкретных прав и обязанностей) органов местного самоуправления, которые составляют юридические средства решения этих вопросов. Таких полномочий очень много, они, как правило, содержатся в федеральных и региональных законах, уставах муниципальных образований, перечислить которые достаточно сложно, поскольку весь массив их составит не одну многостраничную книгу. Правда, решить эту задачу может помочь применение компьютерной информационной технологии. Только пока не ясны цели решения такой задачи.

Тем не менее законодатель счел необходимым выделить некоторые из полномочий и поместить их в статутном законе о местном самоуправлении. Такая мера вызвана значением полномочий, названных в ст. 17 Федерального закона N 131-ФЗ. Этими полномочиями являются:

принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;

установление официальных символов муниципального образования;

создание муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и

финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также формирование и размещение муниципального заказа;

установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами;

регулирование тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей. Полномочия органов местного самоуправления поселений по регулированию тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам, тарифам для потребителей могут полностью или частично передаваться на основе соглашений между органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления муниципального района, в состав которого входят указанные поселения;

полномочия по организации теплоснабжения, предусмотренные Федеральным законом "О теплоснабжении";

организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;

принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации;

осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами;

организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, а также профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений;

утверждение и реализация муниципальных программ в области

энергосбережения и повышения энергетической эффективности, организация проведения энергетического обследования многоквартирных домов, помещения в которых составляют муниципальный жилищный фонд в границах муниципального образования, организация и проведение иных мероприятий, предусмотренных законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности.

Органы местного самоуправления поселений и органы местного самоуправления городских округов вправе в соответствии с уставами муниципальных образований принимать решение о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для поселения и городского округа работ (в том числе дежурств) в целях решения вопросов местного значения поселений, предусмотренных п. 7.1-9, 15 и 19 ч. 1 ст. 14 настоящего Федерального закона, и вопросов местного значения городских округов, предусмотренных п. 7.1-11, 20 и 25 ч. 1 ст. 16 настоящего Федерального закона.

К социально значимым работам могут быть отнесены только работы, не требующие специальной профессиональной подготовки.

К выполнению социально значимых работ могут привлекаться совершеннолетние трудоспособные жители поселений и городских округов в свободное от основной работы или учебы время на безвозмездной основе не более чем один раз в три месяца. При этом продолжительность социально значимых работ не может составлять более четырех часов подряд.

Кроме перечня полномочий, в ст. 17 устанавливаются общие правила наделения муниципалитетов полномочиями и принцип осуществления органами местного самоуправления этих полномочий.

Во-первых, здесь определяется, что иными (кроме перечисленных) полномочиями органы местного самоуправления в соответствии с настоящим Федеральным законом могут наделяться уставами муниципальных образований. Позднее положение было уточнено и расширено. И, во-вторых, что по вопросам, отнесенным в соответствии со ст. 14, 15 и 16 настоящего Федерального закона к вопросам местного значения, федеральными законами, уставами муниципальных образований могут устанавливаться полномочия органов местного самоуправления по решению указанных вопросов местного значения. Ныне по смыслу этой нормы не только Федеральный закон N 131-ФЗ может определять полномочия органов местного самоуправления, но и другие федеральные законы, как, собственно, это и было на практике.

В статье 17 сказано также: полномочия органов местного самоуправления, установленные настоящей статьей, осуществляются органами местного самоуправления поселений, органами местного самоуправления городских округов и органами местного самоуправления муниципальных районов самостоятельно. Подчиненность органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования не допускается.

Анализируя состав полномочий органов местного самоуправления, установленный в ст. 17 Федерального закона N 131-ФЗ, следует прежде всего

отметить, что это наиболее значимые, "главные" из полномочий муниципалитетов, без осуществления которых нельзя решить многие вопросы местного значения. В первую очередь это касается полномочий организационно-правового порядка, составляющих значительную часть установленных полномочий (назовем ее первой группой полномочий).

К ним можно отнести следующие: принятие Устава муниципального образования; издание муниципальных правовых актов; установление официальных символов муниципальных образований; организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения выборов, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа и выборного должностного лица местного самоуправления; принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития; организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации выборных должностных лиц местного самоуправления; учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов.

Эти полномочия касаются практически всех уровней местного самоуправления и всех вопросов местного значения. Без обладания большинством из них невозможно решить ни один из вопросов местного значения. Например, в Уставе определяются полномочия органов местного самоуправления и выборных должностных лиц, что определяет необходимую правовую предпосылку их деятельности.

Издание муниципальных правовых актов является правовой формой решения вопросов местного значения, средством определения координат деятельности органов и должностных лиц муниципалитета. Для органов местного самоуправления не может быть выбора - решать или не решать вопросы местного значения, брать их "к производству" или не брать. "И хозяйственная, и общественная деятельность самоуправляющихся общественных групп, - писал А.И. Елистратов, - носит характер общественной миссии. Она соединена с определенными, основанными на праве, обязанностями для членов данной группы и для ее учреждений... Предписывая или допуская принудительное осуществление известных задач в порядке самоуправления, закон тем самым признает за этими задачами значение необходимых для общежития функций..."*(113).

Организационное и материально-техническое обеспечение подготовки проведения выборов - это установление самого факта местного самоуправления, это первичные действия для создания самих условий существования местного самоуправления.

Участие в обучении кадров местного самоуправления - полномочие столь же обязательное, сколь и необходимое для эффективного участия в решении вопросов местного значения всех, кто в этом должен участвовать. Это хорошее добавление к системе центров обучения муниципальных кадров, создаваемой сейчас федеральными органами.

Чрезвычайно большое значение для обеспечения гласности в работе органов местного самоуправления имеет учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов.

Гласность - это средство для борьбы с недостатками в работе муниципалитетов, которые ставятся под наблюдение самого населения, это в то же время способ привлечения граждан к работе органов местного самоуправления. Этому способствует и использование электронных средств информации. Сейчас уже многие муниципалитеты имеют свои сайты в Интернете, где помещают все интересующие избирателей сведения о работе органов местного самоуправления. Это, безусловно, перспективное направление организации работы муниципалитетов, которые вскоре может принести позитивные результаты.

Нельзя не обратить внимание на полномочие органов местного самоуправления принимать и реализовывать выполнение планов комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, а также организовывать сбор статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования. Работа муниципальных органов ставится этим на прочную организационную основу. Надо сказать, что Федеральный закон N 154-ФЗ вообще избегал использования понятия планирования, стремясь, надо полагать, отмежеваться от практики социалистического планирования как функции органов власти всех уровней советского периода. Но ведь планирование - условие нормально организованной деятельности любого управляющего органа. Различные виды планирования используются в практике органов местного самоуправления всех цивилизованных стран. В этой связи понятно, почему Федеральный закон N 131-ФЗ свидетельствует о планах и программах комплексного социально-экономического развития. Муниципалитеты, кроме того, могут принимать (и принимают) планы и по отдельным вопросам развития муниципальных образований - например, по благоустройству, развитию массовой физической культуры и спорта и др. Они могут разрабатывать и утверждать целевые программы, скажем, по дорожному или жилищному муниципальному строительству и т.д.

Понятие планов "комплексного социально-экономического развития" требует разъяснения. Ограничивается ли комплексное развитие муниципальных образований сугубо муниципальными нуждами, или оно затрагивает социально-экономические вопросы, решение которых связано, в частности, с деятельностью предприятий и организаций, относящихся не к муниципальной, а другим формам собственности? В Федеральном законе N 154-ФЗ указывалось на то, что органы местного самоуправления координируют "в соответствии с законом" участие предприятий, учреждений и организаций в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования (ст. 32). Речь шла о предприятиях, учреждениях и организациях без определения формы их собственности. Закон о такой координации принят не была, без него формула о "координации" оказалась слишком расплывчатой, чтобы ее можно было использовать на практике. В то же время идея о возможности влияния муниципалитета на то, что происходит в муниципальном образовании в целом, имеет смысл. На территории муниципального образования нет другого органа, кроме органа местного самоуправления, который был бы непосредственно заинтересован в гармоничном развитии его территории. Нельзя без ущерба для интересов населения вырывать муниципальную деятельность из контекста всей

социально-экономической жизни поселения, района, городского округа. Только способы согласования усилий субъектов различных форм собственности должны быть предельно прояснены и формализованы. Это касается понятий "координация" и "планирование комплексного социально-экономического развития".

Конечно, план комплексного развития не может быть объемным документом "советского типа", в котором рассматривались бы, увязывались, строго расписывались по исполнителям все количественные параметры развития территории. На практике сейчас внедряются так называемые стратегические планы развития муниципальных образований, основанные на сбалансированности интересов и установлении отношений партнерства муниципальной власти, предпринимательских структур и местного сообщества. Они предполагают определение главных целей, ориентиров, направлений развития территорий, обеспечивающих ее конкурентоспособность как целостной единицы, а также конкурентоспособность отдельных отраслей экономики и социальной сферы муниципального образования. Однако и они неполны, поскольку такие "комплексные планы" зачастую не определяют способов, механизмов согласования интересов различных категорий собственников. Эта практика стремится быть связанной с реализацией общегосударственных задач роста объемов производства, бюджетных доходов, эффективного использования имеющихся финансовых, материальных и людских ресурсов.

Планы социально-экономического развития муниципальных образований не могут быть оторваны и от региональных планов социально-экономического развития. Только их гармоничное сочетание может послужить разработке и реализации приоритетных направлений роста как регионов, так и муниципальных образований, сбалансированного ресурсного обеспечения решения задач демографического, социального, социально-этнического, экономического и инфраструктурного характера. Чрезвычайно велико в этом отношении значение комплексного планирования для выравнивания весьма существенных различий между регионами и соответственно между муниципальными образованиями по важнейшим показателям в объемах промышленного производства и доходах на душу населения.

К сожалению, до настоящего времени нет федеральных законов, которые регулировали бы деятельность органов местного самоуправления в области планирования. Старые советские законы прекратили свое действие, а новые пока не созданы. Это в немалой степени тормозит организацию практики муниципального планирования, которая может быть значительно форсирована, если будет принят соответствующий законодательный акт.

Вторая группа полномочий органов местного самоуправления, определяемая ст. 17 Федерального закона N 131-ФЗ, затрагивает экономические вопросы, решаемые муниципалитетом. Если первая группа полномочий, безусловно, относится к предмету муниципального права, о котором речь шла выше, вторую группу полномочий можно отнести к этому предмету лишь условно. Эти полномочия касаются самых острых вопросов жизнеобеспечения населения муниципальных образований, они затрагивают интересы каждого жителя села или города и нередко вызывают широкие дискуссии. Кроме того, в этой группе

полномочий указаны права и обязанности органов местного самоуправления, на которые законодатель хотел обратить бы особое внимание муниципалитетов и которые связаны с появлением новых федеральных законов, воплощающих политику государства в сферах, затрагивающих нужды и потребности граждан. С момента принятия Федерального закона N 131-ФЗ перечень таких полномочий увеличился. Если в первоначальной редакции закона назывались девять полномочий, теперь их четырнадцать. Пять новых полномочий касаются именно экономической стороны деятельности муниципалитетов.

Особенно злободневны полномочия муниципалитетов в области тарифной политики, которая не пользуется особой популярностью у населения. Между тем тарифы, устанавливаемые органам местного самоуправления, дают возможность функционирования коммунальной инфраструктуры. Вопросы повышения тарифов и действительных затрат на обеспечение населения коммунальными услугами постоянно находятся в сфере федерального регулирования.

Федеральный закон от 14 апреля 1995 г. "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации" (в ред. от 31 декабря 2005 г.), в сущности, почти не предоставляет полномочий органам местного самоуправления в регулировании тарифов на эти виды энергии. В Законе лишь определено, что органы местного самоуправления могут наделяться законом субъекта Российской Федерации полномочиями на государственное регулирование тарифов на тепловую энергию (за исключением производимой электростанциями, осуществляющими производство в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии), отпускаемую непосредственно источниками тепловой энергии, обеспечивающими снабжение тепловой энергией потребителей, расположенных на территории одного муниципального образования.

Решение органа местного самоуправления, принятое во исполнение переданных ему полномочий и противоречащее законодательству Российской Федерации об электроэнергетике или принятое с превышением предоставленной ему компетенции, подлежит отмене соответствующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса" (в ред. от 29 декабря 2006 г.) более подробно определил роль муниципалитетов в регулировании тарифов, чему помогло определение и использование Законом новых понятий, относящихся к предмету регулирования Закона. В нем, в частности, определено, что организация коммунального комплекса - это юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, осуществляющее эксплуатацию системы (систем) коммунальной инфраструктуры, используемой (используемых) для производства товаров (оказания услуг) в целях обеспечения электро-, тепло-, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, и (или) осуществляющее эксплуатацию объектов, используемых для утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов.

Этот Закон четко определил сферы полномочий федеральных региональных и муниципальных органов в области регулирования тарифов на

товары и услуги разных видов и разных производителей этих товаров и услуг.

Полномочия конкретных органов местного самоуправления таковы:

Представительные органы муниципальных образований осуществляют такие полномочия в области регулирования тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса (кроме полномочий региональных органов), которые регулируют тарифы на товары и услуги организаций коммунального комплекса, осуществляющих эксплуатацию систем коммунальной инфраструктуры, используемых в сфере водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, объектов утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов, в случае, если потребители, обслуживаемые с использованием этих систем и объектов, находятся в границах нескольких городских округов или нескольких городских, сельских поселений, расположенных на территориях нескольких (одного) муниципальных районов (муниципального района) субъекта Российской Федерации, и потребители каждого из этих муниципальных образований потребляют не более 80% в натуральном выражении товаров и услуг этой организации коммунального комплекса, а именно:

утверждают в соответствии с документами территориального планирования муниципальных образований программу комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры;

утверждают инвестиционные программы организаций коммунального комплекса по развитию систем коммунальной инфраструктуры;

устанавливают надбавки к ценам (тарифам) для потребителей.

Другие органы местного самоуправления осуществляют следующие полномочия в области регулирования тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса:

определяют метод регулирования тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса;

устанавливают систему критериев, используемых для определения доступности для потребителей товаров и услуг организаций коммунального комплекса;

согласовывают производственные программы организаций коммунального комплекса;

утверждают технические задания по разработке инвестиционных программ организаций коммунального комплекса по развитию систем коммунальной инфраструктуры;

рассматривают проекты инвестиционных программ организации коммунального комплекса по развитию систем коммунальной инфраструктуры;

осуществляют расчет цен (тарифов) для потребителей;

устанавливают тарифы на товары и услуги организаций коммунального комплекса и надбавки к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса в соответствии с предельным индексом, установленным органом регулирования субъекта Российской Федерации для соответствующего муниципального образования, тарифы на подключение к системам коммунальной инфраструктуры, тарифы организаций коммунального комплекса на подключение;

публикуют информацию о тарифах и надбавках, производственных программах и об инвестиционных программах организаций коммунального

комплекса, а также о результатах мониторинга выполнения этих программ;

участвуют в разработке проектов договоров, заключаемых в целях развития систем коммунальной инфраструктуры;

заключают с организациями коммунального комплекса договоры в целях развития систем коммунальной инфраструктуры, определяющие условия выполнения инвестиционных программ организаций коммунального комплекса;

осуществляют мониторинг выполнения производственных программ и инвестиционных программ;

привлекают соответствующие организации для проведения экспертизы обоснованности проектов производственных программ, проверки обоснованности расчета соответствующих им тарифов, а также для определения доступности для потребителей товаров и услуг организаций коммунального комплекса;

принимают решения и выдают предписания в пределах своих полномочий, установленных настоящим Федеральным законом, которые обязательны для исполнения организациями коммунального комплекса;

запрашивают информацию у организаций коммунального комплекса, предусмотренную настоящим Федеральным законом и нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Органы регулирования муниципальных образований регулируют тарифы на товары и услуги организаций коммунального комплекса, осуществляющих эксплуатацию систем коммунальной инфраструктуры, используемых в сфере водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, объектов утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов, в случае, если потребители соответствующего муниципального образования, обслуживаемые с использованием этих систем и объектов, потребляют более 80% товаров и услуг этих организаций коммунального комплекса, а также регулируют тарифы на подключение к системам коммунальной инфраструктуры, тарифы организации коммунального комплекса на подключение, надбавки на товары и услуги организации коммунального комплекса и надбавки к ценам (тарифам) для потребителей.

Органы регулирования муниципальных образований в пределах своей компетенции устанавливают надбавки к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса в соответствии с предельным индексом, установленным органом регулирования субъекта Российской Федерации для соответствующего муниципального образования, тарифы на подключение к системам коммунальной инфраструктуры, тарифы организаций коммунального комплекса на подключение в отношении организаций коммунального комплекса.

Программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры разрабатывается органом местного самоуправления в соответствии с документами территориального планирования муниципальных образований. Программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры утверждается представительным органом муниципального образования. Инвестиционная программа организации коммунального комплекса разрабатывается на основании условий технического задания, утверждаемого главой местной администрации и разрабатываемого в соответствии с программой комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры.

Федеральным законом от 27 июля 2010 г. N 273-ФЗ в перечень полномочий органов местного самоуправления был введен пункт о полномочиях муниципалитетов по организации теплоснабжения, предусмотренных Федеральным законом "О теплоснабжении".

Органы местного самоуправления поселений и городских округов наделены полномочиями:

организации и обеспечения надежного теплоснабжения потребителей на территориях поселений, городских округов, в том числе принятия мер по организации обеспечения теплоснабжения потребителей в случае неисполнения теплоснабжающими организациями или теплосетевыми организациями своих обязательств либо отказа указанных организаций от исполнения своих обязательств;

рассмотрения обращений потребителей по вопросам надежности теплоснабжения в порядке, установленном правилами организации теплоснабжения, утвержденными Правительством Российской Федерации;

реализации предусмотренных ч. 5-7 ст. 7 настоящего Федерального закона полномочий в области регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения;

выполнения требований, установленных правилами оценки готовности поселений, городских округов к отопительному периоду, и контроль за готовностью теплоснабжающих организаций, теплосетевых организаций, отдельных категорий потребителей к отопительному периоду;

согласования вывода источников тепловой энергии, тепловых сетей в ремонт и из эксплуатации;

утверждения схем теплоснабжения поселений, городских округов с численностью населения менее 500 тыс. человек, в том числе определение единой теплоснабжающей организации;

согласования инвестиционных программ организации, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Полномочия органов местного самоуправления городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга по организации теплоснабжения на внутригородских территориях определяются законами указанных субъектов Российской Федерации исходя из необходимости сохранения единства городских хозяйств с учетом положений настоящего Федерального закона.

Органы местного самоуправления поселений, городских округов в порядке осуществления полномочий в области регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения обращаются в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области регулирования цен (тарифов) с предложением о принятии решения об отмене регулирования тарифов на тепловую энергию (мощность).

Органы местного самоуправления поселений, городских округов могут наделяться законом субъекта Российской Федерации полномочиями на утверждение инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, полномочиями на государственное регулирование цен (тарифов) на тепловую энергию (за исключением тепловой энергии (мощности), производимой электростанциями в

режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии), отпускаемую непосредственно источниками тепловой энергии, обеспечивающими снабжение тепловой энергией потребителей, расположенных на территории одного муниципального образования.

Органы местного самоуправления поселений, городских округов в пределах переданных им в соответствии с настоящей статьей полномочий вправе запрашивать у организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, и получать от них информацию и необходимые материалы по вопросам установления, изменения и применения цен (тарифов), регулируемых в соответствии с настоящим Федеральным законом, в формате и в сроки, которые определяются указанными органами. Органы местного самоуправления поселений, городских округов не могут быть наделены полномочиями на государственное регулирование цен (тарифов) на тепловую энергию (мощность), если на территориях этих поселений, городских округов осуществляют деятельность теплоснабжающие организации с участием данных муниципальных образований, муниципальные унитарные предприятия.

Решение органа местного самоуправления поселения или городского округа, принятое во исполнение переданных в соответствии с настоящей статьей полномочий, но противоречащее законодательству Российской Федерации или принятое с превышением предоставленной ему компетенции, подлежит отмене органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Как отмечалось выше, многие органы местного самоуправления уже начали работу по осуществлению этих полномочий.

В городе Новый Уренгой приняли и приступили к реализации муниципальной целевой программы "Энергосбережение и повышение энергоэффективности в муниципальном образовании город Новый Уренгой на 2010-2013 годы". На первоначальном этапе внимание уделено оснащению всех городских объектов в капитальном исполнении приборами учета коммунальных ресурсов. Собственники заботятся об установлении общедомовых приборов учета, которые позволяют контролировать не только объемы потребления, но и параметры качества ресурсов (давление, температуру), а также определять потери воды по пути от центрального теплового пункта до дома при расчетах с ресурсоснабжающими организациями, выявлять утечки в системах водо- и теплоснабжения многоквартирного дома и дают реальные возможности для ресурсосбережения. В целом на мероприятия по энергосбережению в рамках муниципальной целевой программы с 2010 по 2013 г. планируется потратить почти 449 млн. руб. Источники финансирования - средства окружного бюджета, средства предприятий, собственников многоквартирных домов, инвесторов. Задача органов местного самоуправления сегодня - сделать энергосбережение выгодным бизнесом как для организаций, профессионально занимающихся энергосбережением, так и для инвесторов, внедрить организационно-правовые и финансовые механизмы перевода жилищно-коммунальной и бюджетной сфер деятельности на энергоэффективный путь развития.

Недавно в ст. 17 было внесено полномочие, связанное с принятием

Федерального закона от 23 ноября 2009 г. N 261-ФЗ "Об энергосбережении и повышении энергетической эффективности и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". Известно, что в России расходуется на единицу продукции значительно больше энергии, чем в развитых странах, в том числе в сфере коммунального хозяйства. Политика государства заключается в создании правовых, экономических и организационных основ стимулирования энергосбережения и повышения энергетической эффективности. Закон определил полномочия всех уровней власти в этой сфере, в том числе и органов местного самоуправления.

К их полномочиям отнесены:

1) разработка и реализация муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

2) установление требований к программам в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности организаций коммунального комплекса, цены (тарифы) на товары, услуги которых подлежат установлению органами местного самоуправления;

3) информационное обеспечение мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, определенных в качестве обязательных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также предусмотренных соответствующей муниципальной программой в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

4) координация мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности и контроль за их проведением муниципальными учреждениями, муниципальными унитарными предприятиями.

В связи с продолжающимся кризисом и непреодоленной безработицей актуальное значение приобретает полномочие поселений и городских округов о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для поселения и городского округа работ (в том числе дежурств в целях решения ряда вопросов местного значения). Как показывает практика, в ряде городов и поселений приняты программы организации таких работ в соответствии с Федеральным законом N 131-ФЗ и постановлением Правительства РФ от 14 января 1997 г. N 875 "Об утверждении Положения об организации общественных работ". Такая программа, в частности, принята Ульяновской городской Думой от 26 января 2009 г.

Цели программы: стимулирование создания рабочих мест, сохранение мотивации к труду у лиц, имеющих длительный перерыв в работе или не имеющих опыта работы, осуществление потребностей в выполнении работ, имеющих временный или сезонный характер.

Общественные работы организуются по следующим направлениям:

строительство автомобильных дорог, их ремонт и содержание, прокладка водопроводных, газовых, канализационных и других коммуникаций;

проведение сельскохозяйственных мелиоративных (ирригационных) работ, работ в лесном хозяйстве, заготовка, переработка и хранение сельскохозяйственной продукции;

строительство жилья, реконструкция жилого фонда, объектов

социально-культурного назначения, восстановление историко-архитектурных памятников, комплексов, заповедных зон;

обслуживание пассажирского транспорта, работа организаций связи;

эксплуатация жилищно-коммунального хозяйства и бытовое обслуживание населения;

озеленение и благоустройство территорий, развитие лесопаркового хозяйства, зон отдыха и туризма;

уход за престарелыми, инвалидами и больными; обеспечение оздоровления и отдыха детей в период каникул, обслуживание санаторно-курортных зон;

организация сбора и переработки вторичного сырья и отходов;

проведение мероприятий общественно-культурного назначения (перепись населения, спортивные соревнования, фестивали и т.д.);

другие направления трудовой деятельности.

Объем затрат по организации общественных работ в части оплаты труда определен в сумме 6500 тыс. руб. на основании следующих исходных данных:

1189 рабочих мест - расчетное число количества рабочих мест;

период участия в общественных работах - месяц;

минимальный размер оплаты труда - 4330 руб. в месяц за отработанную норму рабочего времени и выполненную норму труда.

Реализацию мероприятий Программы осуществляет мэрия города Ульяновска (главные распорядители бюджетных средств - Комитет жилищно-коммунального хозяйства мэрии города Ульяновска, Комитет здравоохранения мэрии города Ульяновска, Управление образования мэрии города Ульяновска, Управление культуры и организации досуга населения мэрии города Ульяновска, Комитет по делам молодежи мэрии города Ульяновска, Комитет по физической культуре и спорту мэрии города Ульяновска), индивидуальные предприниматели, коммерческие организации, а также некоммерческие организации, осуществляющие деятельность, приносящую им доход.

Хозяйствующие субъекты определяются мэрией города Ульяновска в соответствии с требованиями, предусмотренными Федеральным законом от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд".

Реализация мероприятий по организации общественных работ осуществляется с привлечением Областного государственного учреждения Центра занятости населения города Ульяновска (по согласованию).

Мэрия города Ульяновска:

участвует в организации на территории муниципального образования "Город Ульяновск" общественных работ посредством определения хозяйствующих субъектов для участия в проведении общественных работ в соответствии с требованиями, предусмотренными Федеральным законом от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд";

информирует областное государственное учреждение Центр занятости населения города Ульяновска о хозяйствующих субъектах, определенных для

участия в проведении общественных работ;

осуществляет финансирование мероприятий Программы в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете муниципального образования "Город Ульяновск";

осуществляет контроль за реализацией мероприятий Программы.

Хозяйствующие субъекты, определенные для участия в общественных работах:

создают рабочие места для организации общественных работ;

заключают трудовые договоры с гражданами, направленными для участия в общественных работах;

оплачивают в соответствии с трудовыми договорами общественные работы.

Участие областного государственного учреждения Центра занятости населения города Ульяновска в реализации мероприятий Программы определяется в соответствии с компетенцией, установленной Законом Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. N 1032-1 "О занятости населения в Российской Федерации".

В ряду полномочий органов местного самоуправления, установленных ст. 17 Федерального закона N 131-ФЗ, создание муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансовое обеспечение выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также формирование и размещение муниципального заказа.

Об этом речь пойдет ниже. Здесь же следует заметить, что, кроме полномочий, о которых идет речь в ст. 17 Федерального закона N 131-ФЗ, федеральными законами и уставами муниципальных образований установлено огромное число полномочий органов местного самоуправления, которые входят в отрасли законодательства, в предметы отраслей права, не являющихся муниципальным правом. Изучением этих полномочий занимаются специалисты финансово-бюджетного, земельного, гражданского, трудового, административного, предпринимательского и других отраслей законодательства и права. Поэтому в настоящем учебнике о них речь не идет, поскольку им посвящены другие учебники и другие исследовательские работы.

Задача муниципального права, скорее, состоит не в том, чтобы констатировать обширные полномочия органов местного самоуправления в различных сферах и отраслях деятельности муниципалитетов, а в том, чтобы анализировать тенденции местного правотворчества в целом, опираясь, в частности и в особенности, на данные Федерального регистра уставов муниципальных образований и складывающегося Федерального регистра нормативных правовых актов органов местного самоуправления, определять на данной основе потенциал правовых актов, пути их совершенствования и развития.

3. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления

Статья 18.1, устанавливающая порядок оценки эффективности

деятельности органов местного самоуправления, включена в текст Федерального закона N 131-ФЗ Федеральным законом от 18 октября 2007 г. N 230-ФЗ и, по существу, радикальным образом меняет отношения между органами местного самоуправления, органами государственной власти субъектов Федерации и федеральными органами государственной власти. Речь идет не о государственном контроле за выполнением органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий, не о надзоре за законностью действий муниципалитетов при решении вопросов местного значения, а именно об эффективности, логично связанной с целесообразностью усилий органов местного самоуправления.

Если точно следовать смыслу ст. 18.1, то в ней как бы говорится о выявлении в ряде муниципалитетов "отличников" и соответствующем их поощрении. На самом деле речь идет о тотальном мониторинге работы органов местного самоуправления при решении ими вопросов местного значения - недаром же ст. 18, трактующая об оценке деятельности муниципалитетов, поставлена сразу после статей, определяющих круг вопросов местного значения для каждого уровня местного самоуправления.

Местное самоуправление поставлено под неусыпное око органов государственной власти субъектов Федерации, и, естественно, ждать при этом проявления инициативы и новаций в решении вопросов их компетенции от них не стоит.

И ни слова об оценке работы органов местного самоуправлением населением, ничего о подотчетности их избирателям, никаких намеков о подконтрольности исполнительно-распорядительных органов представительным органам (ст. 24, ч. 9 ст. 35, ч. 5 ст. 36 и др.), будто эта статья из другого закона.

Казалось бы, к чему отрицать полезность оценки работы муниципалитетов и со стороны государственных органов - компетентной и профессиональной? Но ведь эта оценка особая, вопреки самостоятельному, пусть иногда, а может и чаще, с ошибками решения местных дел. Достаточно познакомиться с распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. N 1313 (в ред. от 18 декабря 2010 г.), чтобы понять, что означает на деле эта "оценка" и каков ее порядок.

Начнем с количества показателей, которые должны представить органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (поселений оценка почему-то не касается, хотя самое интересное для региональных и федеральных органов государственной власти, с точки зрения положения дел, находится именно в поселениях, особенно сельских).

В Указе Президента РФ от 28 апреля 2008 г. N 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов" перечислено 32 показателя, по которым муниципалитеты должны представлять сведения для органов субъектов Федерации. В постановлении Правительства РФ от 11 октября 2008 г. N 1313-р, изданного "в целях реализации Указа Президента РФ", перечень содержавшихся в Указе показателей дополнен еще 74 показателями о деятельности муниципалитетов в сферах экономического развития, здравоохранения, дошкольного образования, общего и дополнительного образования, физической

культуры и спорта, жилищного строительства и обеспечения граждан жильем, жилищно-коммунального хозяйства, организации муниципального управления, энергоснабжения и повышения энергетической эффективности. К этим показателям субъекты Федерации добавили свои. Например, в Московской области их четыре, в Смоленской - пять, в Челябинской - 11, в Свердловской - четыре и т.д.

Методика предполагает показатели, свидетельствующие о конечных результатах деятельности органов местного самоуправления, и показатели, характеризующие усилия муниципалитетов, направленные на достижение этих целей, в том числе показатели, характеризующие ход реализации институционных реформ, разделять. Вот, например, что можно "показать" в сфере общего и дополнительного образования.

Характеристика конечных результатов деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов:

доля лиц, сдавших единый государственный экзамен по русскому языку и математике, в общей численности выпускников, участвовавших в едином государственном экзамене по данным предметам (процентов);

доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, сдавших единый государственный экзамен по русскому языку, в численности выпускников, участвовавших в едином государственном экзамене по данному предмету (процентов);

доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, сдавших единый государственный экзамен по математике, в численности выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, участвовавших в едином государственном экзамене по данному предмету (процентов);

доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, не получивших аттестат о среднем (полном) образовании, в общей численности выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений (процентов);

удовлетворенность населения качеством общего образования (процентов от числа опрошенных);

удовлетворенность населения качеством дополнительного образования (процентов от числа опрошенных).

Характеристика деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов:

доля муниципальных общеобразовательных учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем количестве муниципальных общеобразовательных учреждений (процентов);

отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы учителей муниципальных общеобразовательных учреждений к среднемесячной номинальной начисленной заработной плате работников крупных и средних предприятий и некоммерческих организаций городского округа (муниципального района) (процентов);

доля детей первой и второй групп здоровья в общей численности обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях (процентов);

численность лиц, обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях (среднегодовая), приходящихся на 1 работника муниципальных

общеобразовательных учреждений (человек);

численность лиц, обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях (среднегодовая), приходящихся на одного учителя муниципальных общеобразовательных учреждений (человек);

соотношение численности учителей муниципальных общеобразовательных учреждений (среднегодовая) и численности прочего персонала (среднегодовая) (административно-управленческого, учебно-вспомогательного, младшего обслуживающего персонала, педагогических работников, не осуществляющих учебного процесса) (процентов);

доля учителей муниципальных общеобразовательных учреждений, имеющих стаж педагогической работы до пяти лет, в общей численности учителей муниципальных общеобразовательных учреждений (процентов);

средняя наполняемость классов в муниципальных общеобразовательных учреждениях (среднегодовая) (человек);

средняя стоимость содержания одного класса в муниципальных общеобразовательных учреждениях (рублей);

доля расходов на общее образование в общем объеме расходов бюджета муниципального образования (процентов);

доля расходов на увеличение стоимости основных средств в общем объеме расходов бюджета муниципального образования на общее образование (процентов);

доля расходов на оплату труда и начислений на оплату труда в текущих расходах бюджета муниципального образования на общее образование (процентов);

расходы бюджета муниципального образования на общее образование в расчете на одного обучающегося в муниципальных общеобразовательных учреждениях (рублей);

доля детей в возрасте 5-18 лет, получающих услуги по дополнительному образованию в организациях различной организационно-правовой формы и формы собственности, в общей численности детей данной возрастной группы (процентов);

доля расходов на дополнительное образование в общем объеме расходов бюджета муниципального образования (процентов);

доля расходов на увеличение стоимости основных средств в общем объеме расходов бюджета муниципального образования на дополнительное образование (процентов).

Характеристика хода реализации институциональных реформ доля муниципальных общеобразовательных учреждений, переведенных на нормативное подушевое финансирование, в общем количестве муниципальных общеобразовательных учреждений (процентов);

доля муниципальных общеобразовательных учреждений, переведенных на новую (отраслевую) систему оплаты труда, ориентированную на результат, в общем количестве муниципальных общеобразовательных учреждений (процентов).

Правительство требует, чтобы "показатели" были объективны. Поэтому субъекты Федерации должны установить нормативные (целевые) значения

показателей, необходимых для расчета неэффективных расходов. Значит, речь идет не только об определении "отличников". Целевые (нормативные) показатели устанавливаются нормативным правовым актом высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации и могут быть отдельными для городских округов и муниципальных районов. Целевые значения показателей целесообразно утверждать на среднесрочную перспективу (3-летний период), при этом для каждого года планового периода могут быть определены промежуточные целевые значения. Установление целевых нормативных значений показателей производится на основе: среднего уровня по субъекту Российской Федерации; среднего значения по группе муниципальных образований субъекта Российской Федерации; нормативного или целевого значения показателя, установленного или рекомендованного в соответствии с нормативными правовыми и иными актами (при их наличии); значений за предыдущий год. При этом возможна оценка показателя путем его сравнения со значением соответствующего показателя, установленного экспертным путем в качестве индикативного показателя.

Самое поразительное в документе Правительства, определяющего методику составления "показателей", заключается, пожалуй, в том, что каждый муниципалитет и глава каждого городского округа и муниципального района ежегодно составляет доклад по типовой форме, которая является неотъемлемой частью доклада и представляется в электронном виде и на бумажном носителе в одном экземпляре, текстовой части, формат и структуру которой устанавливает субъект Российской Федерации. По каждому показателю приводятся: фактические значения, предшествующие отчетному году; фактические значения за отчетный год; планируемые значения на трехлетний период.

Для чего все это нужно? Правительство утверждает, что это создает предпосылки для системного исследования результативности управления муниципальными образованиями, принятия решений и мер по дальнейшему совершенствованию муниципального управления, а также поощрения муниципальных образований, достигших наилучших значений показателей.

Можно только представить себе руководителей муниципалитетов, готовящих каждый год доклад по полутораста "показателей" с ретроспективой трехгодичной перспективой по ним.

По-моему, никогда и нигде подобного "чистописания" не было ни в одном муниципалитете мира. Приверженцы "системного исследования муниципального управления" намного превзошли своих предшественников из советской системы. Да, конечно, там тоже писали разные доклады "наверх", но чтобы руководители исполкомов Советов каждый год корпели над многостраничными фолиантами "показателей" - такого не было.

В распоряжении Правительства РФ указано, что основным источником информации для заполнения таблиц доклада должна быть официальная статистическая информация. А почему бы ей и не ограничиться? Нельзя. Во-первых, официальная статистика страдает крупными проблемами по части муниципальных дел. Во-вторых, доклад как жанр деловой документации предполагает разнообразный комментарий к фактам - как позитивный, рапортующий о достигнутых успехах, так и пояснения, почему этих успехов не

достигли. Словом, доклад, о котором идет речь в распоряжении Правительства РФ, - это отчет о проделанной работе. Недаром в типовой форме доклада есть раздел, который так и называется "Отчетная информация".

Конечно, это хорошо, когда в ст. 18.1 Федерального закона N 131-ФЗ пишется о выделении грантов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижений наилучших значений показателей, но ведь имеются в виду другие решения и меры "по дальнейшему совершенствованию муниципального управления", не исключая и кадровых. Это, действительно, так, органы государственной власти субъектов Федерации понимают смысл мониторинга не только в том, чтобы обнаружить лучших, в любом случае в сравнительном плане речь пойдет и о худших. И оставлять их без должной регистрации нелогично. Вот почему, если некоторые субъекты Федерации не "открывают карты", заявляя в своих решениях только о поощрении передовиков, другие действуют более открыто. Например, в постановлении правительства Калининградской области, принятом, правда, немного ранее указанного постановления Правительства РФ, говорится, что межведомственная комиссия, изучающая эффективность исполнения главами муниципальных образований и главами администраций муниципальных образований вправе обратиться к губернатору Калининградской области и (или) в Калининградскую областную Думу с предложением об отрешении главы муниципального образования или главы администрации от должности.

Если в постановлении Правительства РФ говорится, что для проведения мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления используются прежде всего данные, представленные в докладах администрации городских округов и муниципальных районов, то в некоторых субъектах Федерации эти данные просеиваются сквозь сито региональных органов управления. В Челябинской области главам местных администраций "рекомендовали" согласовывать отчетные показатели, содержащиеся в докладах, с органами государственной власти Челябинской области по списку.

Трудно назвать установленные ст. 18.1 Федерального закона N 131-ФЗ отношения между органами местного самоуправления и региональными органами государственной власти обычными информационными отношениями между уровнями публичной власти. Это, скорее, внедрение подотчетности муниципалитетов органами государственной власти с естественной для такой подотчетности оценкой деятельности тех, кто отчитывается, и применением к ним соответствующих мер. Открыто - прямо об этом не пишется, но суть дела от этого не меняется.

Конечно, ни о каком "невхождении органов местного самоуправления в систему органов госвласти" здесь не может быть и речи. Это обычный уже для нынешнего времени перебор в сторону вертикали власти, свидетельствующий об изменении концепции Закона N 131-ФЗ.

4. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

Включение в число вопросов местного значения не свойственных местному самоуправлению дел - не вся беда, которая ныне одолевает содержание деятельности муниципалитетов. Органам местного самоуправления поручают все больше государственных полномочий в порядке, предусмотренном Конституцией РФ.

Особенность российского местного самоуправления состоит, в частности, в том, что в отличие от других стран, где рядом с органами местного самоуправления действуют местные органы государственной власти, берущие на себя ответственность за осуществление государственных дел, в России органам местного самоуправления поручаются решения некоторых этих дел.

Государственные полномочия или полномочия органов государственной власти - это полномочия, правовые, организационные, социально-экономические и иные, последствия применения которых связаны не только с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципального образования, как это характерно для полномочий органов местного самоуправления, но и населения соответственно всего государства или субъекта Федерации. Они осуществляются в конечном счете для реализации конституционных прав и свобод граждан РФ, но в большинстве случаев с ними непосредственно могут быть не связаны. Таковы, например, полномочия органов государственной власти по обороне государства, обеспечению безопасности, организации энергетических систем и т.д.

В действительности и органы государственной власти занимаются вопросами, прямо касающимися запросов и нужд населения. Достаточно напомнить о проблемах жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, образования, социального обеспечения, постоянно находящихся в повестке дня Правительства РФ и других государственных органов. Именно в этой связи надо понимать установленную Конституцией РФ возможность передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Содержание государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, разнообразно. Установить полный перечень очень трудно, если иметь в виду, что передача государственных полномочий связана с конкретными обстоятельствами, при которых решение данных вопросов наиболее эффективно на самоуправленческом уровне и при изменении которых эти полномочия могут быть возвращены соответствующему органу государственной власти.

Конституционная концепция наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями предполагает:

решение, прежде всего, вопросов местного значения (ч. 1 ст. 132 Конституции РФ);

возможность (не обязательность) наделения государственными полномочиями указанных органов;

ограничение этой возможности отдельными государственными полномочиями;

передачу необходимых для осуществления данных полномочий материальных и финансовых средств;

особый, включающий государственный контроль, режим осуществления

переданных полномочий (более жесткий, чем режим решения вопросов местного значения);

наделение государственными полномочиями производится только законом (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ).

В принципе, государство для выполнения этих полномочий могло бы создавать на местах свои структуры. Однако, избегая усложнения управленческих структур, оно делегирует некоторые дела уже действующим на местах органам местного самоуправления.

Предусматривая эту возможность, Конституция одновременно содержит правовые гарантии против такого ее использования, которое может помешать осуществлению главной функции местного самоуправления, содержащейся в той же Конституции, - решению вопросов местного значения.

К сожалению, приходится констатировать, что конституционные положения о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями выполняются не в соответствии с буквой и духом Основного закона.

Федеральный закон N 131-ФЗ о возможности, альтернативности наделения органов местного самоуправления не вспоминает. Он прямо устанавливает, что отдельные государственные полномочия осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, если иное (т.е. если осуществление этих полномочий поселенческими муниципалитетами) не определено Федеральным законом или законом субъекта Федерации. Кроме того, государственные органы имеют право отменять муниципальные правовые акты, регулирующие осуществление переданных государственных полномочий. Более того, предусматривается ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц не только при нарушении Закона, но и в случае ненадлежащего осуществления ими переданных государственных полномочий (ст. 72 указанного Закона). Ответственность за ненадлежащее осуществление государственных полномочий по смыслу ст. 73 и 74 Федерального закона N 131-ФЗ наступает в виде роспуска представительного органа или отрешения от должности главы муниципального образования независимо от того, как они решали вопросы местного значения, т.е. как они выполняли свое основное функциональное назначение. Таким образом, по закону осуществление госполномочий органами местного самоуправления может быть поставлено выше выполнения ими функций, ради которых они, собственно, создавались.

Что касается конституционного понятия "отдельных" государственных полномочий, то законодатель, пользуясь недостаточно формализованным смыслом этого понятия, расширяет их число так, что они, в сущности, "отдельными" быть перестают. В этом отношении характерно, что, во-первых, федеральные органы государственной власти, по сути, могут наделять органы местного самоуправления теми полномочиями, которые они сочтут нужными. В ряде отраслевых федеральных законов прямо указывается на возможность передачи тех или иных полномочий органам местного самоуправления. Например, в соответствии с Федеральным законом от 4 мая 1999 г. N 96-ФЗ "Об охране атмосферного воздуха" (в ред. от 31 декабря 2005 г.) говорится, что органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными

полномочиями в области охраны атмосферного воздуха; согласно Лесному кодексу РФ муниципалитеты могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов; Федеральным законом от 2 января 2000 г. N 28-ФЗ "О государственном земельном кадастре" (в ред. от 30 июня 2006 г.) органы местного самоуправления могут получать отдельные госполномочия по ведению государственного земельного кадастра; на основании Федерального закона от 28 марта 1998 г. N 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе" полномочия Российской Федерации на осуществление воинского учета на территориях, на которых отсутствуют военные комиссариаты, передаются органам местного самоуправления поселений и городских округов и др. Справедливости ради надо отметить и то, что некоторые из указанных полномочий связаны с обеспечением условий (природных) жизни населения. Но большинство - нет. До недавнего времени действовало общее правило: если федеральные органы государственной власти передают какие-либо полномочия региональным органам, те могут их передавать дальше - органам местного самоуправления. Иногда об этом прямо указывается в Федеральном законе о передаче конкретных полномочий. Иногда нет. И этим широко пользовались некоторые субъекты Федерации, "спуская вниз" полномочия, которые они должны были осуществлять сами. Не так давно это правило было отменено. Теперь субъекты Федерации могут передавать органам местного самоуправления полученные от федеральных органов полномочия, если об этом прямо указывается в соответствующем федеральном законе. К этому времени уже много полномочий было передано органам местного самоуправления.

Во-вторых, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" определил, что из 87 полномочий органов государственной власти субъектов Федерации 49 могут быть переданы органам местного самоуправления. Одна часть этих полномочий прямо или косвенно связана с обеспечением условий жизни жителей муниципальных образований, оказанием им социальных услуг. Другая их часть никакого отношения к функциональной природе местного самоуправления не имеет. Вот некоторые из них: организация и осуществление региональных научно-технических и инновационных программ и проектов, в том числе научными организациями субъектов Федерации; осуществление государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и др.

Согласно ст. 19 указанного Закона финансовое обеспечение государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными

государственными полномочиями, должны содержать:

вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;

перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;

способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;

перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;

порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;

порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;

условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Закон субъекта Российской Федерации, предусматривающий наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями Российской Федерации, переданными для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации, также должен содержать положения, определяющие:

права и обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), связанные с осуществлением органами местного самоуправления переданных государственных полномочий Российской Федерации, аналогичные правам и обязанностям федеральных органов исполнительной власти, предусмотренным федеральным законом, в соответствии с которым осуществление указанных полномочий передается органам государственной власти субъектов Российской Федерации, связанным с осуществлением переданных полномочий, в случае, если закрепление таких прав и обязанностей не противоречит федеральным законам;

права и обязанности органов местного самоуправления, связанные с осуществлением переданных им государственных полномочий Российской Федерации, аналогичные правам и обязанностям высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), предусмотренным федеральным законом, в соответствии с которым осуществление указанных полномочий передается органам государственной власти субъектов Российской Федерации, связанным с осуществлением переданных полномочий, в случае,

если закрепление таких прав и обязанностей не противоречит федеральным законам.

Федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, предусматривающие передачу отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, могут содержать положения, предусматривающие обязанность органов местного самоуправления использовать по определенному назначению передаваемые в муниципальную собственность материальные объекты, необходимые для осуществления соответствующих полномочий.

По вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

Признанное в судебном порядке несоответствие федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям, предусмотренным ст. 19 настоящего Федерального закона, является основанием для отказа от исполнения указанных полномочий.

Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны в соответствии с требованиями ст. 19 настоящего Федерального закона предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий. В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке.

Конкретно к концу 2010 г. в соответствии с законами субъектов Федерации из числа полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов были переданы следующие полномочия:

назначение и выплаты материальной помощи различным категориям граждан (малоимущим и многодетным семьям;

гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, пенсионерам и др.);

оказание медико-социальных услуг гражданам и социальное обслуживание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

хранение, комплектование, учет использования архивных документов, относящихся к собственности субъектов Федерации;

лицензирование розничной продажи алкогольной продукции;

лицензирование образовательной деятельности муниципальных учреждений;

создание и обеспечение деятельности административных комиссий и комиссий по делам несовершеннолетних;

оказание населению специализированной медицинской помощи в туберкулезных, наркологических, онкологических диспансерах, специализированных домах ребенка и других специализированных медицинских учреждений;

регулирование цен на тепловую энергию, топливо, газ, перевозки на городском транспорте и т.д.;

управление лесным фондом;

ведение градостроительных и земельных кадастров;

распоряжение земельными участками;

охрана труда и заключение коллективных договоров и др.

Насколько эти полномочия "тяжеловесны", можно судить особенно по тем случаям, когда передаются, по существу, не полномочия, а вопросы государственного значения, сами состоящие из полномочий, включающих ряд прав и обязанностей.

Например, Закон Иркутской области от 15 ноября 2005 г. "О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями в области охраны труда" установил, что органы местного самоуправления наделяются следующими государственными полномочиями:

координация и методическое руководство работой служб охраны труда в организациях независимо от их организационно-правовых форм, расположенных на территории соответствующего муниципального образования;

организация проведения обучения и проверки знаний работников, включая руководителей и специалистов, в области охраны труда;

анализ состояния условий и охраны труда, причин несчастных случаев на производстве и профессиональной заболеваемости на территории муниципального образования;

организация учета потребности в средствах индивидуальной защиты, работа без применения которых запрещена соответствующими нормативными правовыми актами;

обследование соответствия условий труда государственным требованиям охраны труда в организациях, расположенных на территории соответствующего муниципального образования, в целях осуществления исполнительным органом государственной власти области по управлению в области труда и охраны труда государственной экспертизы условий труда по запросам работодателей.

Органы местного самоуправления при осуществлении этих полномочий

имеют право:

принимать муниципальные правовые акты по вопросам осуществления государственных полномочий на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и законами области;

обращаться в исполнительный орган государственной власти области по управлению в области труда и охраны труда за оказанием методической помощи по вопросам осуществления государственных полномочий;

в установленном порядке посещать организации всех организационно-правовых форм и форм собственности, запрашивать и получать информацию, необходимую для осуществления государственных полномочий;

создавать в установленном порядке комиссии с участием представителей соответствующих органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций для осуществления взаимодействия в области охраны труда на территории соответствующего муниципального образования;

обращаться в соответствующие органы государственной власти по вопросам проведения в установленном порядке проверок по фактам нарушений трудового законодательства, иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, и передаче соответствующих материалов в правоохранительные органы о привлечении виновных лиц к ответственности, а также по вопросам предъявления в суд исков о ликвидации организации или прекращении деятельности ее структурного подразделения вследствие нарушения требований охраны труда;

в случаях и порядке, установленных законодательством, принимать участие в деятельности комиссий, расследующих несчастные случаи на производстве;

дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Органы местного самоуправления обязаны в то же время:

осуществлять государственные полномочия в соответствии с федеральным и областным законодательством;

не допускать нецелевое использование финансовых средств, переданных из областного бюджета на осуществление государственных полномочий;

представлять в уполномоченный орган государственной власти области материалы, документы и отчеты по вопросам осуществления государственных полномочий;

исполнять выданные в пределах компетенции письменные предписания уполномоченного органа государственной власти области, иных органов государственной власти области об устранении нарушений требований законодательства по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления государственных полномочий.

Причем нагрузка на разные муниципалитеты в связи с наделением их государственными полномочиями оказалась явно неравномерной. В Красноярском крае региональные органы приняли 27 законов по таким вопросам, в Новгородской области - 16, в Ставропольском крае и Томской области - по 13 и т.д. Таким образом, одни муниципалитеты оказались

государственно-содержательными значительно больше, чем другие. Отдавая главное внимание выполнению государственных полномочий (не в последнюю очередь под страхом санкций за их невыполнение), они, естественно, меньше занимались вопросами местного значения. У органов местного самоуправления ряда городов и муниципальных районов до 35-40% бюджетных расходов уходило на осуществление именно государственных полномочий. Вопросы же местного значения, т.е. ради решения которых и создается местное самоуправление, оказывались на втором плане.

Надо признать, что большинство государственных полномочий связано с оказанием социальной помощи отдельным категориям граждан, организацией специализированной медицинской помощи населению, бесплатного дошкольного образования и т.д. Напомню: когда готовился и принимался Федеральный закон N 131-ФЗ, предполагалось, что часть полномочий, передаваемая органам государственной власти, будет затем возвращена местному самоуправлению, но уже в другом качестве - в качестве "отдельных государственных полномочий". Таким путем намечалось решить сразу две задачи: с одной стороны, подкрепить эти полномочия с финансовой стороны в расчете на то, что они будут финансироваться с уровня субъектов Федерации, а с другой - ужесточить режим их осуществления, сделать более строгим их выполнение. Что касается финансирования, то задача решена отнюдь не в должной мере. Переданные полномочия плохо обеспечиваются денежными и материальными средствами. Зато удалось ввести исполнение этих полномочий под строгий государственный контроль.

Уместно вспомнить Конституцию СССР 1977 г. Она содержала статьи, в которых говорилось, что местные Советы решают все вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета, проводят в жизнь решения вышестоящих государственных органов (ч. 1 ст. 146); руководят на своей территории государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством, утверждают планы экономического и социально-культурного строительства (ч. 2 ст. 146); в пределах своих полномочий обеспечивают комплексное экономическое и социальное развитие на их территории; осуществляют контроль за соблюдением законодательства расположенными на этой территории предприятиями, учреждениями и организациями вышестоящего подчинения; координируют и контролируют их деятельность в области землепользования, охраны природы, строительства, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культурного, бытового и иного обслуживания населения (ст. 147).

Может быть, наши законодатели имеют в виду именно эту функциональную модель местной власти, наделяя муниципалитеты все новыми "отдельными государственными полномочиями". Эта модель имеет мало общего с местным самоуправлением, существующим в развитых цивилизованных странах и закрепленным действующей Конституцией Российской Федерации.

Конечно, у нашего местного самоуправления есть особенности, которые вызываются конкретными историческими условиями, требованиями переходного периода. Возможно, что наделение органов местного самоуправления несколько

большим объемом государственных дел, чем это обычно принято, оправданно. Однако в этом деле (как и во всяком серьезном деле) следует соблюдать меру, позволяющую сохранять "природные" качества муниципального уровня публичной власти. Органы государственной власти, передавая на решение муниципалитетам государственные дела, должны принимать во внимание изначальное функциональное назначение местного самоуправления, гарантируя его сохранение "в первородном виде".

Существует мнение о том, чтобы установить в законе перечень госполномочий, которые не могут передаваться органам местного самоуправления. Надо заметить, что применительно к органам государственной власти субъектов Федерации такой перечень по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами за счет средств бюджета субъекта Федерации, установлен ст. 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации" (в ред. Федерального закона от 8 мая 2010 г. N 83-ФЗ). Однако этот перечень позволяет, как мы видели, передавать органам местного самоуправления ряд вопросов, не отвечающих их функциональному назначению. В принципе, нет ограничений и для передачи муниципальным органам полномочий, входящих в собственную компетенцию субъектов Федерации (хотя, как признают некоторые исследователи, таковой к настоящему времени фактически не существует).

С учетом сложившейся ситуации, с нашей точки зрения, целесообразно в законодательном порядке сделать следующее:

ограничить уже установленный круг полномочий, которые органы государственной власти субъектов Федерации могут передавать муниципалитетам (по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов);

пересмотреть полномочия федеральных органов, которыми согласно принятым отраслевым федеральным законам могут наделяться муниципальные органы с целью их ограничения;

в Федеральном законе N 131-ФЗ определить содержательные правовые рамки, позволяющие наделять органы местного самоуправления государственными полномочиями, установить их хотя бы приблизительную меру;

чтобы эти полномочия были действительно "отдельными", т.е. такими, какими их определяет Конституция РФ, установить в указанном Законе, что по своему объему госполномочия не могут быть слишком велики (во всяком случае, их объем должен соответствовать типу, уровню местного самоуправления, их возможностям), а по характеру должны приближаться к вопросам местного значения;

передача госполномочий на самоуправленческий уровень должна приводить к более эффективному их осуществлению.

Глава XII. Муниципальные правовые акты

1. Юридическая природа муниципальных правовых актов

В систему правовых актов, регулирующих местное самоуправление, входят муниципальные правовые акты. Это третий (после федерального и регионального) уровень правового регулирования данного института публичной власти.

В Конституции Российской Федерации отсутствует правовая характеристика актов местного самоуправления. В ее статье 132 говорится о том, что органы местного самоуправления принимают решения. Какова природа этих решений, каковы их виды, Конституция не определяет. Если обратиться к ст. 12 Основного закона, которая содержит норму о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, то, следуя формальной логике, надо сделать вывод: акты органов местного самоуправления, не являясь актами органов государственной власти, представляют собой какие-то особые акты, не обладающие свойствами правовых актов, т.е. качествами предписаний, обязательность исполнения которых гарантируется возможностью применения мер государственного принуждения.

Отсюда недалеко до признания актов муниципальных органов актами так называемого корпоративного права, т.е. актами сообществ, осуществление которых обеспечивается только мерами общественного воздействия. Такое признание явно противоречит реальности. Вряд ли продуктивна и попытка оправдать ситуацию с помощью юридической конструкции санкционирования государством муниципальных актов. Санкционирование - это либо утверждение актов после их принятия, либо предварительное определение перечня (не всех) актов, которые в силу их особой роли (прежде всего, по значимости содержания) приобретают правовое качество. Ни того, ни другого ни Конституция, ни федеральные законы от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ и от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ не предусматривали и не предусматривают. Можно, конечно, с определенной дозой условности признать санкционированными государством решения органов местного самоуправления, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий, которыми они в соответствии с Конституцией наделяются законом. Очевидно, что такое формальное санкционирование отсутствует при решении органами местного самоуправления вопросов местного значения, т.е. тех вопросов, которые определяют функциональное назначение местного самоуправления.

Вывод напрашивается один - свойство муниципальных актов как категории актов именно правовых присуще им изначально, оно не привносится "извне", не придается в порядке исключения или дополнительного условия издания некоторых из них. В этой связи нельзя считать реальной альтернативу: либо местное самоуправление, как это указано в ст. 12 Конституции РФ, не входит в систему органов государственной власти, и тогда нельзя говорить ни о каких правовых актах органов местного самоуправления, либо акты органов местного самоуправления суть правовые акты, и тогда органы местного самоуправления надо признавать органами государственной власти. Все обстоит сложнее.

Вопреки буквальному смыслу ст. 12 Конституции РФ, местное самоуправление не стоит рядом с системой органов государственной власти, никак ее не касаясь и во всем сохраняя свою неприкосновенность. Такое

"пробирочное" состояние института публичной власти может быть только виртуальным. На деле органы местного самоуправления, чтобы действовать, и действовать эффективно, должны обладать (и обладают) рычагами властного влияния.

Оснований для такого вывода Федеральный закон N 131-ФЗ дает больше, чем Федеральный закон N 154-ФЗ. Закон N 131-ФЗ определяет местное самоуправление как форму осуществления народной власти (ст. 1). Органы местного самоуправления - не органы государственной власти, они суть органы муниципальной власти как разновидности народной (публичной) власти. Как упоминалось выше, муниципальная власть по определению соединяет черты государственной и общественной власти. К числу черт государственной власти, характеризующих содержание муниципальной власти, следует отнести правовое качество актов, которые принимаются органами муниципальной власти. В соответствии с ч. 3 ст. 7 Федерального закона N 131-ФЗ муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. Следовательно, государство "изначально" берет на себя принудительное обеспечение муниципальных правовых актов. Непосредственным субъектом юридических отношений выступают муниципальные органы, отличные от органов государственной власти, но через посредство последних в данных отношениях участвует и государство. Это ясно обнаруживается, когда за неисполнение предписаний муниципальных органов к гражданам или руководителям организаций, должностным лицам применяются, например, меры административной ответственности.

Таким образом, муниципальные правовые акты входят в общую правовую систему Российского государства, занимая в ней в соответствии с принципами иерархии присущее им место. Федеральный закон N 131-ФЗ установил, что эти акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным актам субъектов Российской Федерации.

Не ограничиваясь общим определением места муниципальных правовых актов в правовой системе Российской Федерации, Федеральный закон N 131-ФЗ устанавливает правило: если орган местного самоуправления полагает, что нормативный правовой акт Российской Федерации или субъекта Федерации не соответствует Конституции Российской Федерации, другим федеральным нормативным актам, он не может принимать свои акты, противоречащие несоответствующему Конституции акту, пока его несоответствие не подтвердит суд. Цель этого правила - укрепить законность действий органов местного самоуправления, исключить практику необоснованного неисполнения ими федеральных и региональных правовых актов.

Значение Федерального закона N 131-ФЗ для муниципального правотворчества состоит не только в том, что он уточнил роль правовых актов местного самоуправления и его органов в общей системе правовых актов. Пожалуй, главная его новация заключается в нетрадиционном подходе к системе

самих муниципальных правовых актов и расширении рамок правотворчества на уровне местного самоуправления.

До издания Федерального закона N 131-ФЗ система правовых актов местного самоуправления и его органов (включая их виды и наименования, а также порядок принятия и вступление в силу) определялась законами субъектов Федерации и в соответствии с ними уставами муниципальных образований. Теперь Федеральный закон непосредственно разграничивает виды муниципальных правовых актов, устанавливает, какие органы принимают эти акты, определяет порядок их подготовки, вступления в силу и отмены, закрепляет их соотношение. Тем самым преодолевается неоправданная разноголосица в регулировании региональным законодательством муниципальной правотворческой деятельности, создаются дополнительные гарантии нормативно-правовой самостоятельности местной власти.

Как и правовые акты, принимаемые на федеральном и региональном уровне, муниципальные правовые акты подразделяются на акты нормативные и так называемые акты индивидуального применения.

Общепринято, что под нормативным актом понимается акт правотворчества, исходящий от компетентного органа и содержащий нормы права, т.е. правила, которые рассчитаны на регулирование заранее неопределенного числа случаев и действуют непрерывно.

В отличие от нормативных муниципальных правовых актов индивидуальные муниципальные правовые акты, основываясь на норме, имеют разовое значение, касаются индивидуально определенных лиц.

Особенность муниципальных правовых актов, отличающих их от правовых актов, принимаемых на федеральном или региональном уровне, состоит в том, что их действие ограничено территориальными рамками соответствующих муниципальных образований. К муниципальному праву как особой отрасли права относятся нормативные акты, принимаемые органами местного самоуправления по вопросам, составляющим предмет собственно муниципального права, о котором речь шла выше.

В систему муниципальных правовых актов входят:

устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);

нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;

правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Ставя Устав муниципального образования в один ряд с правовыми актами, принятыми на местном референдуме (сходе граждан), Закон наделяет их одинаковой высшей юридической силой в системе муниципальных правовых актов. При этом надо учитывать, что закон несколько преувеличивает юридическую силу устава. Виды актов, принимаемых разными субъектами правовой инициативы, не могут обладать одинаковой юридической силой, иначе нарушается иерархический принцип построения системы права, теряется

возможность определения приоритетности актов, составляющей основу правопорядка.

Приоритет прямого волеизъявления населения перед решением органа определенного уровня соответствует элементарным требованиям демократии и вытекает, в частности, из положений ст. 12 и 73 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

Официальным аргументом в пользу этой точки зрения служит позиция Министерства юстиции РФ, которое в приказе от 26 августа 2005 г. N 147, утвердившем рекомендации по проведению государственной регистрации уставов муниципальных образований определило, что противоречащим Конституции РФ, федеральному и региональному законодательству следует считать устав, если он содержит положения, противоречащие решениям, принятым путем прямого волеизъявления населения муниципального образования.

2. Устав муниципального образования

Устав, безусловно, выделяется среди актов органов местного самоуправления. Это документ новой правовой формы, не существовавшей в советский период. Впервые он был закреплен как необходимое средство правового регулирования муниципалитетов в Законе РФ "О местном самоуправлении" 1991 г. Устав муниципального образования - своеобразная "местная конституция", включающая основные нормы, регламентирующие организацию и деятельность территориального сообщества на началах самоуправления. Однако термин "местная конституция" берется в кавычках не только потому, что он касается вопросов самоуправленческих, почти не задевая или задевая лишь в малой степени государственные дела. Дело в том, что в большинстве случаев уставы муниципальных образований представляют собой акты, в немалой степени воспроизводящие законы - федеральные или субъектов Федерации, и лишь в части своей первично регулирующие общественные отношения в сфере местного самоуправления. Не случайно Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" 1995 г. в ст. 8, посвященной уставу муниципального образования, свидетельствовал, что в нем "указываются", а не устанавливаются, не определяются, не регулируются те или иные правила. На первый взгляд в 14 пунктах этой статьи изначально решались многие важные вопросы организации и деятельности местного самоуправления, но в п. 15, где говорится о других положениях об организации местного самоуправления, о компетенции и порядке деятельности органов местного самоуправления, выясняется вторичность регулирования приведенных положений "в соответствии с законами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации". На самом деле, положения, содержавшиеся в большинстве из предыдущих 14 пунктов, также устанавливались в соответствии с федеральными законами или законами субъектов Федерации. Это естественно.

Даже в таком децентрализованном государстве, как США наличие хартий местного самоуправления отнюдь не освобождает муниципалитеты от власти закона, хотя и делает ее более либеральной, терпимой к "муниципальным вольностям". Большая часть положений таких хартий прямо основана на нормах весьма разветвленного законодательства штатов, включая и законодательство по выборам местного самоуправления. Местные положения воспроизводят нормы законов или конкретизируют, детализируют их, дополняют процедурными моментами. Введение в хартию положений, находящихся в прямом противоречии с установлениями конституции и законов штатов, дает основания для вынесения судами решений о недействительности таких положений по причине превышения муниципалитетом своих полномочий. Идеологическим оправданием этой практики является положение о том, что штат делегирует часть своих полномочий органам муниципального управления, определяя при этом как объем самих этих полномочий, так и возможность их лишения муниципальных органов, если это будет признано целесообразным с точки зрения штата. Эта позиция представляет собой развитие взглядов федерального судьи Диллона, высказанных им в 1868 г.

Сравнивая нормы федеральных законов N 154-ФЗ 1995 г. и 131-ФЗ 2003 г., регламентирующих содержание уставов, следует заметить, что словосочетание "указывается в уставе" заменено более жестким "в уставе должны определяться". Это вовсе не означает, что теперь устав содержит только нормы первичного содержания. Как и прежде, устав должен воспроизводить перечень вопросов местного значения, который определен Федеральным законом. Хотя в уставе "должны определяться" виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, эту ответственность органы и должностные лица местного самоуправления несут в соответствии с федеральными законами и т.д.

Содержание статьи, посвященной уставу, Федеральный закон N 131-ФЗ существенно сократил по сравнению с Федеральным законом N 154-ФЗ. Теперь устав не регулирует, как прежде, статус и социальные гарантии депутатов, порядок прекращения их полномочий, условия и порядок организации муниципальной службы, экономическую и финансовую основу осуществления местного самоуправления, общий порядок, владения, пользования и распределения муниципальной собственности. Эти вопросы ныне регулируются самим Федеральным законом N 131-ФЗ.

Согласно ст. 44 Федерального закона N 131-ФЗ уставом определяется:

1) наименование муниципального образования;

2) перечень вопросов местного значения;

3) формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;

4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;

5) наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;

6) виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;

7) срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного

самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц;

8) виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и процедура отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

9) порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации;

10) порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Уставом муниципального образования регулируются иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

При этом правовое значение уставов не следует преуменьшать. Устав - это как бы правовой символ саморегулирования, указывающий гражданам их роль в управлении на местах. Определенную позитивную роль можно видеть и в том, что уставы включают нормы действующих законов. Законодательство, регламентирующее деятельность органов самоуправления, весьма обширно и далеко не всегда доступно для неспециалистов. Уставы, воспроизводя нормы законов, представляют их в упорядоченном виде, облегчая работу муниципальных администраторов и формируя у населения более четкое представление о смысле и характере местного самоуправления.

Устав является центральным звеном системы муниципальных нормативных актов, в совокупности составляющих часть муниципального права. Сам устав не в состоянии охватить полностью правовым регулированием жизнь муниципального образования, но он обладает высшей юридической силой по отношению к другим нормам, принимаемым органами местного самоуправления. Все акты, принимаемые органами данного муниципального образования, должны соответствовать уставу, заложенным в нем концепции, принципам и нормам. Устав должен предопределять, какие ответвления муниципального права должны отходить от него как от главного ствола "правового древа" местного самоуправления на его первичном уровне.

Анализируя Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации N 131-ФЗ, можно убедиться в том, что содержание устава определяется не только в ст. 44, но в ряде других его статей. Причем, если полномочия муниципального образования, установленные в ст. 44, как отмечалось выше, в значительной степени вторичны по отношению к федеральным законам и законам субъектов Федерации, то полномочия, закрепленные в других статьях Федерального закона, носят, как правило, первичный характер - только органы местного самоуправления или само население вправе их осуществлять. Если вычесть из числа всех полномочий местного самоуправления, закрепленных в Федеральном законе, те, которые названы в ст. 44, то останутся следующие нормы, которые по смыслу закона

должны содержаться в уставе муниципального образования и определять на первичной основе вопросы:

дополнительного использования собственных материальных ресурсов и финансовых средств муниципальных образований для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий (ч. 5 ст. 19);

обеспечения исполнения принятого на местном референдуме решения (ч. 8 ст. 22);

определения избирательной системы, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании (ч. 3 ст. 23);

определения оснований для отзыва депутатов, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедуры отзыва указанных лиц (ч. 2 ст. 24);

подотчетности, подконтрольности органов местного самоуправления, а также иные вопросы их организации и деятельности (ч. 3 ст. 34);

закрепления структуры органов местного самоуправления в случае создания на межпоселенных территориях вновь образованного муниципального образования или в случае создания вновь образованного муниципального образования путем преобразования существующего муниципального образования;

численности депутатов представительного органа (ч. 6 и 7 ст. 35);

порядка самороспуска представительного органа (п. 1 ч. 16 ст. 35); порядка подписи главой муниципального образования нормативных актов представительного органа (п. 2 ч. 4 ст. 36);

определения срока полномочий главы местной администрации, назначенного на должность по конкурсу (ч. 2 ст. 37);

установления дополнительных требований к кандидатам на должность главы местной администрации, назначаемого на должность по конкурсу (ч. 4 ст. 37);

определения возможности осуществления выборными должностными лицами местного самоуправления своих полномочий на постоянной основе (ч. 5 ст. 40);

определения оснований для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц (ч. 2 ст. 41);

установления субъектов правотворческой инициативы (ч. 1 ст. 46);

определения порядка вступления в силу муниципальных правовых актов (ч. 1 ст. 47);

установления порядка опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов (ч. 3 ст. 47) и другие нормы.

В тексте Федерального закона N 154-ФЗ от 1995 г. тоже были отдельные положения, относящиеся к содержанию устава, однако в Федеральном законе N 131-ФЗ их больше примерно в полтора раза. Поэтому говорить об усечении содержания Устава Федеральным законом N 131-ФЗ можно лишь условно, если брать в расчет все нормы, входящие по закону в его состав.

Следует заметить, что Устав в его новом виде ориентируется в большей степени, чем прежде, на регулирование вопросов организации местного самоуправления - на состав органов, способы их создания, порядок деятельности,

разграничение полномочий между органами и т.д. Таким образом устав становится в еще большей степени источником муниципального права в том его собственном содержании, о котором речь шла в начале учебника.

Как важнейший правовой документ муниципального образования, утверждающий структуру органов муниципальной власти, Устав муниципального образования должен приниматься в особом порядке. Федеральный закон N 154-ФЗ 1995 г. определял, что устав разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно и принимается представительным органом местного самоуправления либо населением непосредственно.

Под муниципальным образованием имелось в виду население муниципального образования. По крайней мере, так поняли эту формулу во многих самоуправленческих структурах на местах. Тем не менее уставы разрабатывались по преимуществу администрацией муниципальных образований или, точнее, территорий, которые потом становились в силу принятия устава муниципальными образованиями. Нередко к этому процессу привлекались депутаты представительных органов (там, где они существовали), специалисты, активисты из общественных организаций. Однако чрезвычайно редко во главе разработки устава стояли выборные представители местного сообщества. Тем не менее идея, хотя и неясно сформулированная в Федеральном законе, нашла поддержку. В ряде принятых уставов закреплена процедура принятия нового устава или изменение его формы на относительно широкой демократической основе. Так, в уставе города Томска было установлено, что право "внесения" проекта устава и поправок к нему (а, следовательно, и право первичной разработки текстов этих документов) принадлежит постоянным жителям соответствующей территории, группам (не менее 10%) граждан муниципального образования, обладающим избирательным правом, и политическим объединениям, зарегистрированным на данной территории, местным отделениям общероссийских, региональных и областных объединений и партий, депутатам представительных органов местного самоуправления, органам местного самоуправления.

Что касается принятия разработанного проекта устава муниципального образования представительным органом местного самоуправления, то большинство уставов принималось представительными органами в усложненном порядке - после опубликования проекта устава в местной прессе, обсуждения предложений, внесенных населением, на заседании представительного органа и, наконец, голосовании 2/3 или даже 3/4 голосов депутатов. В некоторых случаях устав принимался согласно установленному в нем порядку простым большинством голосов.

В ряде муниципальных образований он принимался на местном референдуме. Тогда устроители референдумов не по своей вине попадали иногда в правовой капкан, устроенный им Федеральным законом. Ведь если устав принимается на референдуме, то решение его окончательно и может быть изменено лишь другим референдумом. Согласно Федеральному закону после референдума устав подлежал государственной регистрации в порядке, установленном законом субъекта Федерации, и мог получить замечания в случае противоречия его Конституции РФ, законам Российской Федерации и (или)

законам субъекта Федерации. Хорошо, если устав был подготовлен достаточно квалифицированно и замечаний не вызывал. Тогда он регистрировался и вступал в силу. А если замечания были, причем обоснованные? В этом случае их нужно было учитывать, вносить в устав поправки. Но ведь устав принят на референдуме, следовательно, текст его нельзя менять. Как быть? С этим вопросом сталкивались организаторы некоторых референдумов и не находили ответа.

Новый Федеральный закон N 131-ФЗ устраняет эти трудности. Он устанавливает, что устав принимается представительным органом муниципального образования, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек - населением непосредственно на сходе граждан.

Проект устава муниципального образования, проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава муниципального образования, внесении изменений и дополнений в него подлежат официальному опубликованию (обнародованию) с одновременным опубликованием (обнародованием) установленного представительным органом муниципального образования порядка учета предложений по проекту указанного устава, проекту указанного муниципального правового акта, а также порядка участия граждан в его обсуждении. Проект устава, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав обязательно должен выноситься на публичные слушания. Не требуется официальное опубликование (обнародование) порядка учета предложений по проекту муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также порядка участия граждан в его обсуждении в случае, если указанные изменения и дополнения вносятся в целях приведения устава муниципального образования в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами.

Устав и муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования принимаются большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования после их принятия представительным органом, подлежат государственной регистрации в органах юстиции в порядке, установленном федеральным законом. Основаниями для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования могут быть:

противоречие устава Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации;

нарушение установленного настоящим Федеральным законом порядка принятия устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав.

В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2006 г. "О

государственной регистрации уставов муниципальных образований" государственную регистрацию уставов муниципальных образований организует уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований. Государственную регистрацию уставов муниципальных образований осуществляют территориальные органы уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований.

Таким образом, установлен единый порядок регистрации уставов в отличие от существовавшего разнобоя в регистрации уставов, вызванного тем, что согласно Федеральному закону N 154-ФЗ регистрация осуществлялась в порядке, устанавливаемом законом субъекта Федерации, в результате чего проверка соответствия уставов закону нередко осуществлялась на невысоком профессиональном уровне и приводила к многочисленным несоответствиям действующих уставов законодательству. Теперь регистрирующий орган:

проверяет соответствие устава муниципального образования Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации:

проверяет соблюдение установленного в соответствии с федеральным законом порядка принятия устава муниципального образования;

присваивает уставу муниципального образования государственный регистрационный номер;

выдает свидетельство о государственной регистрации устава муниципального образования;

включает сведения об уставе муниципального образования в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Государственный реестр уставов муниципальных образований является сводом сведений о прошедших государственную регистрацию уставах муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований.

Этот реестр состоит из государственных реестров уставов муниципальных образований субъектов Российской Федерации.

В государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта Российской Федерации включаются следующие сведения:

государственный регистрационный номер устава муниципального образования;

реквизиты устава муниципального образования (орган, принявший устав, наименование устава, номер и дата утверждения решения, которым принят устав);

сведения об источнике и о дате официального опубликования (обнародования) устава муниципального образования.

Ведение государственных реестров уставов муниципальных образований субъектов Российской Федерации осуществляется регистрирующими органами. Уставы муниципальных образований, муниципальные правовые акты о внесении изменений в уставы муниципальных образований, сведения, включенные в государственный реестр уставов муниципальных образований, являются

открытыми и общедоступными.

Устав, муниципальные правовые акты о внесении изменений в устав Министерство юстиции РФ рекомендует считать противоречащими Конституции Российской Федерации, федеральному и региональному законодательству, если они:

содержат положения, которые прямо противоречат Конституции Российской Федерации, федеральному и региональному законодательству;

регулируют вопросы, которые в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным и региональным законодательством не могут регулироваться уставом, муниципальными правовыми актами о внесении изменений в устав;

не регулируют вопросы, которые в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным и региональным законодательством в обязательном порядке должны устанавливаться уставом и при этом не могут устанавливаться иными муниципальными правовыми актами;

содержат положения, противоречащие решениям, принятым путем прямого волеизъявления населения муниципального образования.

Нарушениями установленных требований, касающихся порядка принятия устава, муниципальных правовых актов о внесении изменений в устав, считаются:

принятие устава, муниципальных правовых актов о внесении изменений в устав ненадлежащим органом местного самоуправления;

принятие устава, муниципальных правовых актов о внесении изменений в устав представительным органом местного самоуправления или собранием (сходом) граждан при отсутствии необходимого кворума;

принятие устава, муниципальных правовых актов о внесении изменений в устав без учета мнения населения, повлекшее нарушение гарантированных законом прав граждан на участие в разработке устава;

нарушение регламента представительного органа местного самоуправления или порядка проведения собрания (схода) граждан, повлекшее невозможность установить результаты волеизъявления депутатов или граждан при голосовании по проекту устава.

Отказ в государственной регистрации или нарушение срока регистрации устава муниципального образования (муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования) могут быть обжалованы гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования и изменяющие структуру органов местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления (за исключением полномочий, срока полномочий и порядка избрания выборных должностных лиц местного самоуправления), вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего муниципальный правовой акт о

внесении в устав указанных изменений и дополнений. В таком же порядке вступают в силу изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования и предусматривающие создание контрольного органа муниципального образования.

Действующие ныне уставы муниципальных образований менее разнообразны, чем те, которые применялись до издания Федерального закона N 131-ФЗ. Это понятно - формулы Федерального закона N 154-ФЗ, определявшие содержание уставов, были достаточно общими и даже расплывчатыми, позволявшими муниципальным образованиям действовать по собственному усмотрению, определяя содержание уставов, которое нередко не отвечало действительным местным особенностям и условиям. Теперь необоснованных различий меньше, хотя уставы разных муниципальных образований не одинаковы. Одни из них, как это можно было видеть из приведенных выше примеров, весьма подробно определяют полномочия разных органов местного самоуправления. Другие в этом отношении более лаконичны и ограничиваются в основном формулировками Федерального закона. Одни включают регламентарные нормы, другие отсылают к регламентам, принимаемым представительными органами и т.д.

Есть и такие уставы (прошедшие государственную регистрацию), которые решают некоторые вопросы, связанные с организацией органов местного самоуправления не совсем так, как это предусматривает закон. Например, Уставом Белозерского муниципального района Вологодской области (и не только этим уставом) утверждена структура органов местного самоуправления района, куда входят кроме представительного органа, главы муниципального образования и местной администрации еще и финансовое управление района, управление экономики и имущественных отношений района и управление образования района. Хотя руководители указанных управлений назначаются главой муниципального образования, они подотчетны и подконтрольны как главе муниципального образования, так и Представительному собранию. Утверждая такую структуру, депутаты представительного органа, надо полагать, опирались на ст. 34 Федерального закона N 131-ФЗ, где указано что структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица.

Очевидно, что иными органами могут быть любые органы, кроме тех, которые уже перечислены в Федеральном законе. Однако иными органами местного самоуправления не могут быть, в частности, органы администрации, осуществляющие исполнительно-распорядительные функции.

Структурные подразделения администрации не являются органами местного самоуправления и не обязательно должны указываться в уставе. Их полномочия производны от полномочий администрации, которая обозначена в законе как единый орган местного самоуправления, полномочия и ответственность которого должны, согласно ст. 44 Федерального закона N 131-ФЗ, определяться уставом муниципального образования в целом. В этой

связи указанные управления, существующие ныне в ранге органов местного самоуправления района, являются, как это следует из Федерального закона N 131-ФЗ, органами местной администрации (разумеется, с учетом установленных законодательством особенностей).

С отмеченным неточным положением устава Белозерского муниципального района связаны ошибочные нормы этого устава о полномочиях органов местного самоуправления района и органов местной администрации по владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью.

3. Иные муниципальные правовые акты

Кроме устава муниципального образования, который регулирует широкий круг отношений на территории данной муниципальной территориальной единицы, органы местного самоуправления могут принимать другие нормативные акты. Как и прежде, в исключительном ведении представительного органа местного самоуправления находится принятие решений, устанавливающих общеобязательные правила. Однако если по Закону N 154-ФЗ от 28 августа 1995 г. они могли приниматься только по предметам ведения муниципального образования, предусмотренным уставом (хотя, как правило, в уставах эти предметы ведения из общего их перечня не выделялись), теперь такого неоднозначного ограничения нет.

Анализ содержания Федерального закона N 131-ФЗ позволяет сделать вывод о том, что он расширяет рамки нормотворческой деятельности представительных органов местного самоуправления, определяя вместе с тем более точную ее корреляцию с федеральным законодательством вообще и данным Федеральным законом в частности. Как и в других случаях, это способствует преодолению расплывчатости, неопределенности, а то и неполному соответствию конституционным установлениям, содержавшимся в ряде норм Федерального закона от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ.

Решение вопросов местного значения непосредственно гражданами муниципального образования осуществляется путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, выраженного на местном референдуме (сходе граждан).

Если для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, дополнительно требуется принятие (издание) муниципального правового акта, орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления, в компетенцию которых входит принятие (издание) указанного акта, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме (сходе граждан), определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта. Указанный срок не может превышать три месяца.

Нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения, является основанием для отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий главы местной

администрации, осуществляемых на основе контракта, или досрочного прекращения полномочий выборного органа местного самоуправления.

Органы местного самоуправления вправе самостоятельно принимать муниципальные правовые акты, определяющие цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, устанавливающие муниципальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения, а также регламентирующие порядок привлечения заемных средств, в том числе за счет выпуска муниципальных ценных бумаг и др.

Большие полномочия предоставлены муниципалитетам в регулировании форм "прямой демократии". Если прежде некоторые из этих форм регулировались органами местного самоуправления в соответствии с законами субъектов Федерации, то теперь - непосредственно самими этими органами (территориальное общественное самоуправление, собрания граждан). Правда, в отличие от Федерального закона N 154-ФЗ, новый Федеральный закон подробнее регламентирует формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Так что, принимая свои акты, органы местного самоуправления ориентируются на данный Федеральный закон. Вместе с тем муниципалитеты получили возможность регламентировать формы прямой демократии, ранее не предусматривавшиеся, о чем речь уже шла выше.

Цель расширения нормативно-правовой самостоятельности органов местного самоуправления с одновременной централизацией регулирования ряда вопросов на федеральном уровне заключается в том, чтобы преодолеть возможные региональные препоны для совершенствования правовой основы местного самоуправления. Акты субъектов Федерации могут оказаться лишним звеном в регламентировании организации и деятельности местного самоуправления. Как показала практика, запаздывание с принятием таких актов негативно сказывалось на развитии важнейшего института публичной власти. В связи с этим ставка сделана на федеральное законодательство и нормативно-правовые акты органов местного самоуправления. Федеральный закон N 131-ФЗ в большей мере, чем Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ, является для органов местного самоуправления актом прямого действия. Опираясь именно на него, как и на другие федеральные законы, органы местной власти могут разворачивать нормотворческую деятельность.

Более конкретно о содержании нормативных актов органов местного самоуправления, в том числе в сфере муниципальной экономики, будет говориться ниже. Здесь следует отметить, что новый Федеральный закон внес четкий порядок в формы правовых актов, принимаемых различными органами местного самоуправления.

Раньше трудно было понять, какие органы принимают решения, постановления, распоряжения. Федеральным законом N 131-ФЗ установлено, что представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, решение об удалении главы муниципального

образования в отставку, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования и по иным вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования. Решения представительного органа муниципального образования, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, если иное не установлено настоящим Федеральным законом.

Глава муниципального образования в пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, или постановления и распоряжения местной администрации по вопросам, указанным в ч. 6 настоящей статьи, в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия главы местной администрации.

Председатель представительного органа муниципального образования издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования, подписывает решения представительного органа муниципального образования, не имеющие нормативного характера.

Глава местной администрации в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, издает постановления местной администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также распоряжения местной администрации по вопросам организации работы местной администрации.

Иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования.

Проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования.

Порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются нормативным правовым

актом органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты.

Муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации.

Муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом.

Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, в случае упразднения таких органов или соответствующих должностей либо изменения перечня полномочий указанных органов или должностных лиц - органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, к полномочиям которых на момент отмены или приостановления действия муниципального правового акта отнесено принятие (издание) соответствующего муниципального правового акта, а также судом; в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, - уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации (уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации).

Признание по решению суда закона субъекта Российской Федерации об установлении статуса муниципального образования недействующим до вступления в силу нового закона субъекта Российской Федерации об установлении статуса муниципального образования не может являться основанием для признания в судебном порядке недействующими муниципальных правовых актов указанного муниципального образования, принятых до вступления решения суда в законную силу, или для отмены данных муниципальных правовых актов.

4. Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов

Муниципальные нормативные правовые акты, в том числе оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, организация и ведение которого

осуществляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов состоит из регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Ведение Федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Выше уже назывались признаки нормативных муниципальных правовых актов, их отличие от индивидуальных правовых актов и их значение для регулирования общественных отношений в границах муниципальных образований. Федеральный регистр этих документов ведется в целях обеспечения верховенства Конституции РФ и федеральных законов, учета и систематизации муниципальных нормативных правовых актов, реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации и создания условий для получения информации о муниципальных нормативных правовых актах органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами и организациями.

Регистр муниципальных нормативных правовых актов дополняет Регистр Уставов муниципальных образований и позволяет создать единое информационное пространство правовой деятельности на всех уровнях публичной власти. Кроме того, сам процесс создания Регистра предполагает установление еще одного канала государственного контроля за законностью решений, принимаемых на муниципальном уровне, что отнюдь не лишне, если иметь в виду, что число нарушений законности решениями органов местной власти весьма велико и пока не уменьшается (подробнее речь об этом пойдет ниже).

Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2008 г. N 837 "О ведении Федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов" установило, что уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по ведению и методическому обеспечению Федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов является Министерство юстиции Российской Федерации.

Порядок ведения Федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов предполагает, что принципами ведения Регистра являются актуальность, общедоступность и достоверность сведений, содержащихся в Регистре. Регистр ведется в электронном виде на русском языке.

Включению в Регистр подлежат регистры муниципальных нормативных правовых актов субъектов Федерации. Причем регистры муниципальных нормативных актов субъектов Федерации подлежат постоянному хранению независимо от того, утратили ли входящие в состав регистров акты силу.

Министерство юстиции Российской Федерации обеспечивает: сбор регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Федерации; ввод информации в Регистр; гарантированное хранение информации в регистре; ведение классификаторов, словарей и справочников регистра; ведение информационного портала Регистра; предоставление гражданам и организациям

сведений, содержащихся в Регистре; режим защиты сведений, содержащихся в Регистре.

К настоящему времени во многих субъектах Федерации приняты законы о порядке организации и ведения Регистра муниципальных правовых актов субъекта Федерации, а также решения исполнительно-распорядительных региональных органов о порядке взаимодействия органов государственной власти субъекта Федерации с органами местного самоуправления по организации и ведению Регистра.

В этих документах устанавливается, что в Регистр включаются муниципальные нормативные правовые акты, представленные в электронном виде (на машиночитаемом носителе - диске, дискете, флеш-накопителе или по каналам связи электронной почты), а также сведения об источниках и датах официального опубликования (обнародования) принятых муниципальных нормативных правовых актов и источники официального опубликования.

Главы муниципальных образований обеспечивают полноту и достоверность сведений, подлежащих включению в Регистр субъекта Федерации.

Включение муниципальных нормативных правовых актов в Регистр осуществляется в течение определенного срока со дня их поступления в уполномоченный орган по ведению Регистра.

С целью приведения муниципальных нормативных правовых актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Федерации, уставами муниципальных образований, правовыми актами, принятыми на местном референдуме (сходе граждан), может проводиться правовая экспертиза муниципальных нормативных правовых актов.

Правовая экспертиза муниципальных нормативных правовых актов проводится уполномоченным органом по ведению Регистра.

Порядок и сроки проведения правовой экспертизы муниципальных нормативных правовых актов определяются уполномоченным органом по ведению Регистра в соответствии с методическими рекомендациями уполномоченного федерального органа исполнительной власти.

По результатам правовой экспертизы муниципального нормативного правового акта готовится экспертное заключение уполномоченного органа по ведению Регистра о соответствии муниципального нормативного правового акта Конституции Российской Федерации, законодательству Российской Федерации, законодательству субъекта Федерации, уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан).

При выявлении в муниципальном нормативном правовом акте положений, противоречащих Конституции Российской Федерации, законодательству Российской Федерации, законодательству субъекта Федерации, уставу муниципального образования, правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан), экспертное заключение уполномоченного органа по ведению Регистра направляется в орган местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления, принявшему акт, для рассмотрения и принятия мер по устранению выявленных противоречий. Копия экспертного заключения уполномоченного органа по ведению регистра

направляется в прокуратуру субъекта Федерации для использования в надзорной деятельности.

Поскольку для многих муниципальных образований представление нормативных правовых актов в Регистр субъекта Федерации - дело новое и не всегда простое с точки зрения обеспечения должного правового уровня нормативных актов, в некоторых субъектах Федерации организовали методическую помощь муниципалитетам в юридико-техническом оформлении нормативных правовых актов, подлежащих включению в Регистр.

Правительство Нижегородской области, например, разработало подробные рекомендации представительным органам муниципальных образований об особенностях нормативных правовых актов, начиная с их реквизитов и кончая элементами текста, и стилем изложения. Конечно, такая помощь приносит свои плоды.

Глава XIII. Особенности организации местного самоуправления

Особенности организации местного самоуправления, которым посвящена гл. 11 Федерального закона N 131-ФЗ, обусловлены многообразием условий осуществления местного самоуправления. По своей природе местное самоуправление как локальный институт власти крупного государства не может быть повсеместно однообразным. Глава 11 Федерального закона N 131-ФЗ трактует о наиболее существенных его особенностях.

1. Особенности организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге

В основе специфических условий организации местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге лежит их двойственное положение: с одной стороны, они являются городскими поселениями и согласно ч. 1 ст. 131 Конституции РФ должны быть самоуправляющимися территориальными единицами, с другой стороны, как крупнейшие мегаполисы они, как это закреплено в ст. 65 Конституции РФ, являются субъектами Российской Федерации.

Чтобы учесть эту двойственность, Федеральный закон N 154-ФЗ допускал возможность формирования в данных городах органов самоуправления. Устав г. Москвы до внесения в него изменений и дополнений 13 июля 2001 г. определял двойной статус представительного и исполнительного органов власти города - они по Уставу являлись органами городского (местного) самоуправления и одновременно - органами государственной власти субъектов Федерации.

В первоначальном проекте Федерального закона N 131-ФЗ, внесенном в Государственную Думу, речь шла о возможности осуществления в двух городах - мегаполисах местного самоуправления либо на общегородском, либо на внутригородском уровнях. В первом случае общегородские органы становились органами местного самоуправления, реализующими переданные им государственные полномочия. Это весьма сомнительная с точки зрения ее

соответствия Конституции РФ модель была отвергнута Думой, принятый ею Закон содержит единственный вариант организации местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге, определяя возможность создания муниципальных образований только на субгородском уровне.

Это одна, но не единственная важная особенность организации местного самоуправления в городах - субъектах Федерации. Вторая существенная особенность заключается в том, что местное самоуправление на субгородском уровне в этих субъектах Федерации имеет функциональные ограничения по сравнению с другими типами местного самоуправления.

В городах Москве и Санкт-Петербурге установление и изменение границ внутригородских муниципальных образований и их преобразование осуществляется не так, как установлено для других муниципальных образований Федеральным законом N 131-ФЗ, а законами городов федерального значения с учетом мнения населения соответствующих городских территорий.

Перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований определяются законами городов Москвы и Санкт-Петербурга. Установленные Федеральным законом N 131-ФЗ, другими федеральными законами источники доходов местных бюджетов, не отнесенные законами Москвы и Санкт-Петербурга к источникам доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований, зачисляются в бюджеты городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Предусмотренные федеральными законами полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения осуществляются органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в том случае, если соответствующие вопросы определены как вопросы местного значения законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Состав муниципального имущества внутригородских муниципальных образований Москвы и Санкт-Петербурга также определяется законами этих городов как в соответствии с ч. 1-3 ст. 50 Федерального закона N 131-ФЗ, так и с перечнем вопросов местного значения, установленным для этих муниципальных образований законами Москвы и Санкт-Петербурга.

Основное, что определило эти особенности, - необходимость сохранения единства городского хозяйства. Разделение объектов собственности и средств, связанных с использованием имущества, составляющим основу эффективного развития городов как целостных хозяйственных комплексов, привело бы к негативным последствиям в обслуживании населения жилищно-коммунальными, транспортными и другими услугами.

Принципиальные позиции Федерального закона N 131-ФЗ нашли свое воплощение и развитие в законах Москвы и Санкт-Петербурга об организации местного самоуправления в этих городах - мегаполисах. Во многом названные законы схожи. Вместе с тем в них есть более или менее существенные различия. В Москве установление и изменение границ территорий муниципальных образований, объединение, преобразование или упразднение муниципальных образований осуществляются законами города по инициативе населения, органов

местного самоуправления, а также органов государственной власти города в соответствии с Уставом города и с учетом мнения населения соответствующей территории. В Санкт-Петербурге определена такая форма учета мнения населения при территориальных трансформациях, какой является местный референдум.

И в Москве, и в Санкт-Петербурге в число вопросов местного значения не входят организация электро-, тепло, газо-, водоснабжения населения и водоотведения, содержание и строительство городских дорог и иных транспортных сооружений, создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб, и т.д. И в том и в другом городах органы местного самоуправления занимаются вопросами, менее значимыми и объемными. Но содержание этих вопросов разное.

В Санкт-Петербурге вопросы местного значения подразделены на вопросы, которыми занимаются внутригородские (окружные) органы местного самоуправления и органы местного самоуправления поселков и городов, входящих в состав территории Санкт-Петербурга.

Кроме того, в отличие от Московского закона Санкт-Петербургским к числу вопросов местного значения отнесены: контроль за обеспечением твердым топливом населения, проживающего на территории муниципального образования в домах, не имеющих центрального отопления, независимо от вида жилищного фонда по розничным ценам на твердое топливо, устанавливаемым Правительством Санкт-Петербурга; оказание натуральной помощи малообеспеченным гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, нарушающей жизнедеятельность гражданина, которую он не может преодолеть самостоятельно, в виде обеспечения их топливом; текущий ремонт и озеленение придомовых территорий и территорий дворов, включая проезды и въезды, пешеходные дорожки; проведение мер по уширению территорий дворов в целях организации дополнительных парковочных мест; установка, содержание и ремонт ограждений газонов; установка и содержание малых архитектурных форм, уличной мебели и хозяйственно-бытового оборудования; создание зон отдыха; выполнение оформления к праздничным мероприятиям на территории муниципального образования; обустройство и содержание спортивных площадок; оборудование контейнерных площадок на территориях дворов; ликвидация несанкционированных свалок бытовых отходов и мусора; уборка территорий, водных акваторий, тупиков и проездов, не включенных в адресные программы, утвержденные исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга; организация работ по компенсационному озеленению, проведение санитарных рубок (в том числе удаление аварийных, больных деревьев и кустарников), реконструкция зеленых насаждений в отношении зеленых насаждений внутриквартального озеленения; проведение в установленном порядке минимально необходимых мероприятий по обеспечению доступности городской среды для маломобильных групп населения на территориях дворов муниципальных образований; реализация мероприятий по повышению уровня защищенности жилищного фонда на территории муниципального образования, в том числе замена входных дверей с привлечением средств населения муниципального образования; выдача

религиозным группам подтверждений существования на территории муниципального образования; контроль за регистрацией и перерегистрацией животных их владельцами на территории муниципального образования в установленном порядке и др.

В Московском законе в отличие от Санкт-Петербургского к числу вопросов местного значения отнесено: утверждение положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании; принятие решений о разрешении вступления в брак лицам, достигшим возраста шестнадцати лет, в порядке, установленном семейным законодательством Российской Федерации; принятие решений по охране имущественных и неимущественных прав и законных интересов несовершеннолетних в соответствии с федеральным законодательством и законами города Москвы; распространение экологической информации, полученной от государственных органов и др.

Для организации власти в Москве характерно наличие рядом с органами местного самоуправления территориальных органов исполнительной государственной власти города - районных округов. В связи с этим здесь имеют особое значение взаимоотношения тех и других органов. Поэтому в числе вопросов местного значения предусмотрено участие органов местного самоуправления в ряде городских дел, согласование вносимых управой района предложений в вышестоящий государственный орган, содействие осуществлению некоторых государственных полномочий, внесение в уполномоченные органы исполнительной городской власти предложений. Те же формулы присутствуют и в законе Санкт-Петербурга, но здесь их значительно меньше.

В отличие от закона Санкт-Петербурга, не различающего вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления, Московский закон разграничивает эти правовые категории.

Стремясь компактно урегулировать отношения органов местного самоуправления с городскими структурами, Московский закон предусматривает создание совместных координационных, консультационных, совещательных и других рабочих органов как временных, так и постоянно действующих. Порядок формирования и осуществления деятельности таких органов определяется правовыми актами города Москвы и правовыми актами органов местного самоуправления.

Представительные органы местного самоуправления обладают правом законодательной инициативы в Московской городской Думе.

Органы государственной власти города Москвы оказывают методическое, кадровое и иное организационное содействие органам местного самоуправления; содействуют профессиональной подготовке, переподготовке, повышению квалификации муниципальных служащих, выборных и иных должностных лиц местного самоуправления.

Органы государственной власти города Москвы осуществляют контроль за соблюдением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Устава и законов города Москвы.

В случае несоответствия правовых актов, принятых или изданных органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, Конституции Российской Федерации, федеральным законам, иным нормативным

правовым актам Российской Федерации, Уставу города Москвы, другим законам и иным нормативным правовым актам города Москвы Правительство Москвы, уполномоченный им орган, московская городская Дума вправе предложить органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления привести принятые или изданные ими правовые акты в соответствие с указанными правовыми актами Российской Федерации и города Москвы либо отменить их, а также вправе обратиться в суд с заявлением о признании таких актов органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления недействительными.

Споры и разногласия между органами местного самоуправления и органами государственной власти города Москвы рассматриваются согласительными комиссиями, создаваемыми из представителей сторон на паритетных началах, с помощью других согласительных процедур или в судебном порядке.

Уполномоченные органы исполнительной власти города Москвы рассматривают предложения органов местного самоуправления, с обязательным участием уполномоченных представителей муниципальных образований. Мотивированное заключение, решение по результатам рассмотрения внесенных предложений направляются в орган местного самоуправления в 30-дневный срок со дня поступления предложений в уполномоченный орган исполнительной власти города Москвы.

В Законе Москвы устанавливается, что формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации, федеральными законами и законами города Москвы.

Доходы местных бюджетов формируются за счет собственных доходов, предусмотренных законом города Москвы о бюджете на очередной финансовый год в соответствии с федеральным законодательством.

Органы местного самоуправления в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и законами города Москвы самостоятельно определяют направления расходования средств местных бюджетов на решение вопросов местного значения, а также обеспечивают финансирование расходов в пределах средств, переданных из бюджета города Москвы на выполнение отдельных полномочий города Москвы (государственных полномочий).

Перечень расходных обязательств муниципальных образований, вытекающих из полномочий по вопросам местного значения, определенных Законом города Москвы, устанавливаются органами государственной власти города Москвы.

Источники доходов местных бюджетов определяются законом города Москвы. При недостаточности доходных источников местных бюджетов из бюджета города Москвы предоставляются межбюджетные трансферты в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации. В этих целях в бюджете города Москвы может формироваться фонд финансовой поддержки муниципальных образований. Порядок формирования фонда финансовой поддержки определяется законом города Москвы.

При расчете межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных

образований расходы местных бюджетов определяются на основе нормативов обеспечения расходных обязательств, определяемых законами города Москвы. Местные налоги и сборы устанавливаются и вводятся в действие законами города Москвы.

В Законе Санкт-Петербурга определено, что каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет. Осуществление расходов из местных бюджетов на финансирование полномочий, входящих в компетенцию органов государственной власти Санкт-Петербурга, не допускается, за исключением случаев, установленных законами Санкт-Петербурга.

Размер оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений определяется в соответствии с предельными нормативами, установленными законом Санкт-Петербурга.

Закон разрешает муниципальным образованиям привлекать заемные средства, в том числе за счет выпуска муниципальных ценных бумаг, в порядке, установленном муниципальным советом муниципального образования в соответствии с требованиями федеральных законов и иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти.

Поскольку Федеральным законом N 131-ФЗ не предусмотрена возможность отклонения структуры органов местного самоуправления в городах-субъектах Федерации от той, которая установлена данным законом, законы Москвы и Санкт-Петербурга придерживаются этой структуры. И в том и в другом городе структуру органов местного самоуправления представляют представительный орган, главы муниципального образования, исполнительно-распорядительный орган, другие органы, образуемые в соответствии с Уставом муниципального образования и обладающие соответствующими полномочиями по решению вопросов местного значения.

И в том и в другом городе определена в соответствии с Федеральным законом N 131-ФЗ система форм непосредственного осуществления населением и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

2. Особенности организации местного самоуправления в закрытом административно-территориальном образовании

Особенности организации местного самоуправления в закрытом - в силу расположения в нем предприятий, имеющих оборонное значение для страны, административно-территориальных образований регулируются Федеральным законом от 28 ноября 1996 г. "О закрытом административно-территориальном образовании" (в ред. от 27 декабря 2009 г.).

Закрытым административно-территориальным образованием признается имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке

радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Вся территория закрытого административно-территориального образования является территорией муниципального образования со статусом городского округа.

Территория и границы закрытого административно-территориального образования определяются исходя из особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, а также с учетом потребностей развития населенных пунктов.

Границы закрытого административно-территориального образования на период действия особого режима безопасного функционирования могут не совпадать с границами субъектов Российской Федерации.

Населенные пункты, расположенные в закрытом административно-территориальном образовании, входят в состав городского округа.

Закрытое административно-территориальное образование находится в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам: установления административной подчиненности, границ указанного образования и земель, отводимых предприятиям и (или) объектам; определения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении указанного образования; медико-санитарного обеспечения в соответствии с законодательством Российской Федерации об охране здоровья граждан населения закрытых административно-территориальных образований, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских учреждениях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий; выдачи разрешений на строительство на земельных участках, занимаемых предприятиями и (или) объектами; обеспечения особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, включающего специальные условия проживания граждан, охраны общественного порядка и обеспечения противопожарной безопасности.

Решения по указанным вопросам принимаются Правительством Российской Федерации.

Федеральные законы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, а также нормативные правовые акты органов местного самоуправления действуют в отношении закрытого административно-территориального образования с учетом особенностей, устанавливаемых Законом.

Права граждан, проживающих или работающих в закрытом административно-территориальном образовании, не могут быть ограничены иначе как на основании законов Российской Федерации.

Имеют свои особенности порядок создания, упразднения закрытого административно-территориального образования и изменения его границ, а

именно: решение о создании (преобразовании), реорганизации закрытого административно-территориального образования принимается Президентом Российской Федерации. Предложение о создании (преобразовании), реорганизации закрытого административно-территориального образования вносится Правительством Российской Федерации; предложение об установлении административной подчиненности, об установлении и (или) изменении границ создаваемого (преобразуемого), реорганизуемого закрытого административно-территориального образования вносится Правительством Российской Федерации по согласованию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в ведении которых находятся соответствующие территории; при отсутствии в территориальном образовании и (или) на соответствующей территории органов местного самоуправления указанные органы формируются в соответствии с законодательством Российской Федерации о местном самоуправлении и настоящим Законом в течение двух лет со дня создания закрытого административно-территориального образования.

В случае если создание (преобразование), реорганизация закрытого административно-территориального образования влекут создание вновь образованного муниципального образования, решение вопросов местного значения вновь образованного муниципального образования и формирование органов местного самоуправления данного муниципального образования осуществляются в соответствии с абз. 5-11 ч. 5 ст. 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", которыми порядок формирования органов местного самоуправления устанавливается с учетом отсутствия референдума по структуре органов местного самоуправления.

Предложение Правительства Российской Федерации Президенту Российской Федерации о реорганизации закрытого административно-территориального образования вносится с перечнем мероприятий переходного периода для данного закрытого административно-территориального образования.

При разработке предложения о реорганизации закрытого административно-территориального образования и перечня мероприятий переходного периода с учетом предложений соответствующих органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления определяются этапность и сроки отмены или изменения особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, включающего специальные условия проживания граждан, а также изменения административно-территориального деления, виды и формы поддержки государством населения на переходный период, программы социально-экономического развития муниципального образования.

В закрытом административно-территориальном образовании устанавливается особый режим безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, который включает:

установление контролируемых и (или) запретных зон по границе и (или) в пределах указанного образования;

ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории;

ограничения на полеты летательных аппаратов над его территорией;

ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающие из ограничений на въезд и (или) постоянное проживание;

ограничения на создание и деятельность на его территории организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций, организации с иностранными инвестициями.

Создание и деятельность на территории закрытого административно-территориального образования организаций с иностранными инвестициями допускаются в порядке, предусмотренном Правительством Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

На территории закрытого административно-территориального образования не допускаются создание и деятельность организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные организации, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций, а также деятельность международных организаций (объединений).

Иные особенности, имеющие значение для безопасных работы и проживания граждан в закрытом административно-территориальном образовании и зонах воздействия, могут устанавливаться федеральными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в пределах их полномочий.

Органы местного самоуправления закрытого административно-территориального образования:

координируют деятельность предприятий и (или) объектов, подразделений охраны, милиции, гражданской обороны и иных служб при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций;

разрабатывают схемы оповещения и эвакуации населения в случаях аварий на предприятиях и (или) объектах либо при их угрозе. В случае возникновения опасности для жизни и здоровья населения закрытого административно-территориального образования в результате аварии на предприятии и (или) объекте глава местной администрации совместно с руководителями предприятия и (или) объекта осуществляет меры по спасению и охране жизни и здоровья людей, защите их прав, сохранению материальных ценностей, а при необходимости до начала работы соответствующих органов, образуемых Правительством Российской Федерации, принимает решение об эвакуации населения;

участвуют совместно с руководителями предприятий и (или) объектов, по роду деятельности которых созданы закрытые административно-территориальные образования, и органами федеральной

службы безопасности в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, в определении пропускного режима в закрытом административно-территориальном образовании, за исключением режимных территорий предприятий и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон;

по согласованию с органами федеральной службы безопасности имеют право давать разрешение на въезд граждан в закрытое административно-территориальное образование и выезд из него, за исключением режимных территорий предприятий и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон;

осуществляют контроль за санитарно-эпидемиологическим, радиационным и экологическим состоянием территорий закрытого административно-территориального образования, за исключением режимных территорий предприятий и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон, которые подлежат ведению уполномоченных на то государственных контрольных и надзорных органов. Органы местного самоуправления информируются о результатах проверок;

вносят предложения в соответствующие органы государственного и военного управления о проведении инспекционных проверок по соблюдению особого режима и обеспечению достаточных мер для защиты населения закрытого административно-территориального образования от воздействия радиоактивных и других материалов, представляющих повышенную опасность;

выступают заказчиком на строительство и ремонт жилья, объектов социальной инфраструктуры, в том числе на основе долевого участия юридических лиц, расположенных на его территории.

Местная администрация закрытого административно-территориального образования выступает заказчиком на строительство и ремонт жилья, объектов социальной инфраструктуры, в том числе на основе долевого участия предприятий, учреждений и организаций.

В случае передачи в установленном порядке в муниципальную собственность жилых помещений государственного жилищного фонда, в том числе построенных или капитально отремонтированных за счет средств федерального бюджета, органы местного самоуправления закрытого административно-территориального образования после отнесения таких помещений к специализированному жилищному фонду в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, имеют право предоставлять такие помещения гражданам, проходящим службу или состоящим в трудовых отношениях с предприятиями и (или) объектами.

Порядок предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда гражданам, проходящим службу или состоящим в трудовых отношениях с предприятиями и (или) объектами, в части, не урегулированной жилищным законодательством, устанавливается представительным органом закрытого административно-территориального образования по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся расположенные в закрытом административно-территориальном образовании предприятия и (или) объекты.

Органы местного самоуправления закрытого административно-территориального образования согласовывают с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся расположенные в закрытом административно-территориальном образовании предприятия и (или) объекты:

планы и программы комплексного социально-экономического развития закрытого административно-территориального образования;

генеральный план закрытого административно-территориального образования;

подготовленные на основе генерального плана закрытого административно-территориального образования проекты планировки территории;

резервирование земель в границах закрытого административно-территориального образования для муниципальных нужд.

Главой местной администрации закрытого административно-территориального образования является лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом закрытого административно-территориального образования.

Общее число членов конкурсной комиссии в закрытом административно-территориальном образовании устанавливается представительным органом закрытого административно-территориального образования.

При формировании конкурсной комиссии в закрытом административно-территориальном образовании одна треть ее членов назначается представительным органом закрытого административно-территориального образования, одна треть - законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), одна треть - федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся расположенные в закрытом административно-территориальном образовании предприятия и (или) объекты.

Полномочия главы местной администрации закрытого административно-территориального образования прекращаются досрочно в случаях, установленных законодательством Российской Федерации о местном самоуправлении, а также в случае реорганизации закрытого административно-территориального образования.

Местная администрация закрытого административно-территориального образования выступает заказчиком строительства и ремонта жилых помещений, объектов социальной инфраструктуры, в том числе на основе долевого участия организаций.

Составление, утверждение и исполнение бюджета закрытого административно-территориального образования осуществляются в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации и принимаемыми в

соответствии с ним нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления закрытого административно-территориального образования, с учетом особенностей, установленных настоящей статьей.

Межбюджетные трансферты бюджетам закрытых административно-территориальных образований из федерального бюджета выделяются с учетом финансирования дополнительных расходов, связанных с особым режимом безопасного функционирования закрытых административно-территориальных образований.

Дополнительные расходы и (или) потери бюджетов закрытых административно-территориальных образований, связанные с их статусом, компенсируются из федерального бюджета в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Указанные дополнительные средства не учитываются при распределении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Объемы и формы межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам закрытых административно-территориальных образований утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Кассовое обслуживание исполнения бюджета закрытого административно-территориального образования осуществляется органами федерального казначейства.

Проживание или работа граждан в условиях особого режима закрытого административно-территориального образования подлежат общей социальной компенсации.

Общая социальная компенсация включает повышенный уровень бюджетной обеспеченности населения, меры социальной защиты, льготы в оплате труда, государственном страховании и гарантии занятости.

Меры общей социальной компенсации устанавливаются федеральными законами, а также решениями Правительства Российской Федерации.

Если согласно условиям особого режима закрытого административно-территориального образования в нем ограничено дальнейшее проживание граждан, утративших производственную, служебную связь с предприятиями и (или) объектами, то вопросы их переселения и обеспечения жильем решаются по согласованию с ними соответствующими предприятием, объектом, министерством или ведомством, в том числе за счет средств, выделяемых Правительством Российской Федерации на эти цели, с последующей передачей этих средств в порядке долевого участия на строительство органам местного самоуправления в местах предполагаемого расселения.

За работниками предприятий и (или) объектов, других юридических лиц, расположенных на территории закрытого административно-территориального образования, высвобождаемыми в связи с реорганизацией или ликвидацией указанных организаций, а также при сокращении численности или штата указанных работников, сохраняются на период трудоустройства (но не более чем

на шесть месяцев) средняя заработная плата с учетом месячного выходного пособия и непрерывный трудовой стаж.

Высвобождаемым работникам предоставляются другие льготы и компенсации в соответствии с законодательством.

3. Особенности организации местного самоуправления в наукоградах

Федеральный закон "О статусе наукограда Российской Федерации" принят 7 апреля 1999 г. и действует в редакции от 23 августа 2009 г.

Федеральный закон N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установил, что наукограды являются городскими округами, и особенности осуществления местного самоуправления в них устанавливаются Федеральным законом.

Всего наукоградов в России насчитывается немногим более десятка, но значение их для развития инновационной экономики страны чрезвычайно велико. Они отличаются высокой концентрацией интеллектуального и научно-технического потенциала имеющего общегосударственное значение, узкой специализацией интеллектуального потенциала, состоящей в том, что в конкретном наукограде научные исследования и эксплуатация оборудования осуществляются, как правило, не более чем по одному-двум направлениям развития науки, техники и технологии. Существенная доля населения занята на государственных научно-производственных предприятиях. Экономика наукограда находится в зависимости от государственной политики по развитию науки, высоких технологий и по другим направлениям, связанным с обеспечением конкурентоспособности и безопасности страны.

В целях увеличения вклада наукоградов в развитие образовательной, научной, научно-технической и инновационной деятельности, создания условий органам местного самоуправления для поддержки научной и инновационной деятельности, а также усиления целевой направленности средств, выделяемых на развитие наукоградов, преимущественно на поддержку развития инновационной деятельности, инновационной инфраструктуры и роста инновационной привлекательности муниципальных образований, в настоящее время разрабатываются проекты федеральных законов, соответствующим образом изменяющие содержание Закона "О статусе наукограда Российской Федерации".

Пока же он действует в редакции от 27 декабря 2009 г. Согласно этой редакции Закона муниципальное образование, претендующее на присвоение статуса наукограда, должно иметь научно-производственный комплекс, расположенный на территории данного муниципального образования. Научно-производственный комплекс муниципального образования должен быть градообразующим и отвечать следующим критериям:

1) численность работающих в организациях научно-производственного комплекса составляет не менее 15% численности работающих на территории данного муниципального образования;

2) объем научно-технической продукции (соответствующей приоритетным

направлениям развития науки, технологий и техники Российской Федерации) в стоимостном выражении составляет не менее 50% общего объема продукции всех хозяйствующих субъектов, расположенных на территории данного муниципального образования, или стоимость основных фондов комплекса, фактически используемых при производстве научно-технической продукции, составляет не менее 50% стоимости фактически используемых основных фондов всех хозяйствующих субъектов, расположенных на территории муниципального образования, за исключением жилищно-коммунальной и социальной сферы.

В научно-производственный комплекс муниципального образования, претендующего на присвоение статуса наукограда, входят юридические лица, зарегистрированные в установленном порядке на территории наукограда. При присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Правительство Российской Федерации утверждает приоритетные для данного наукограда направления научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний, подготовки кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации.

Присвоение муниципальному образованию статуса наукограда не изменяет формы собственности и организационно-правовые формы организаций научно-производственного комплекса наукограда.

Основаниями досрочного прекращения статуса наукограда являются несоответствие результатов деятельности научно-производственного комплекса наукограда задачам, определенным Правительством Российской Федерации при присвоении муниципальному образованию статуса наукограда, а также мотивированное ходатайство представительного органа местного самоуправления муниципального образования о досрочном прекращении такого статуса, исключения из числа государственных приоритетных направлений развития науки, технологий и техники Российской Федерации установленных для данного наукограда направлений деятельности, но не ранее чем по истечении пяти лет с момента присвоения статуса наукограда.

В случае досрочного прекращения статуса наукограда либо в случае отказа в сохранении статуса наукограда городское поселение, имевшее статус наукограда, сохраняет статус городского округа.

Присвоение муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации является основанием предоставления из федерального бюджета межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации для предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам наукоградов в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Указанные межбюджетные трансферты из федерального бюджета не учитываются при распределении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Установление и изменение границы наукограда осуществляются в порядке, определенном законом соответствующего субъекта Российской Федерации.

По истечении срока, на который муниципальному образованию присвоен статус наукограда, либо в случае досрочного прекращения такого статуса реорганизация или ликвидация организаций научно-производственного

комплекса наукограда осуществляется в соответствии с гражданским законодательством.

Социальная защита высвобождаемых работников организаций научно-производственного комплекса наукограда в связи с осуществлением мероприятий по сокращению численности или штата, реорганизации или ликвидации организаций научно-производственного комплекса наукограда по истечении срока действия статуса наукограда либо при досрочном прекращении такого статуса осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде.

Медицинская помощь населению наукограда, включенного в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских учреждениях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий, оказывается в соответствии с законодательством Российской Федерации об охране здоровья граждан в медицинских учреждениях, подведомственных указанному федеральному органу исполнительной власти.

Дальнейшая судьба наукоградов связана с проведением политики, которая учитывает как интересы местного сообщества, так и интересы государства. Создание оптимальных механизмов, согласование этих интересов, закрепление их в законодательстве составляет одну из важнейших задач государственного строительства.

4. Особенности организации местного самоуправления на приграничных территориях

В статье 82 Федерального закона N 131-ФЗ говорится, что особенности осуществления местного самоуправления на приграничных территориях устанавливаются федеральным законом, определяющим режим приграничной территории.

Режим этой территории установлен Законом РФ от 1 апреля 1993 г. N 4730-1 "О Государственной границе Российской Федерации" (в ред. от 15 июня 2006 г.). Согласно данному Закону приграничная территория Российской Федерации включает пограничную зону российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов, внутренних морских вод и территориального мора Российской Федерации, где установлен пограничный режим пунктов пропуска через государственную границу, а также территорий административных районов и городов, санаторно-курортных зон, особо охраняемых природных территорий, объектов и других территорий, прилегающих к государственной границе, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озер и иных водоемов, побережью моря или пунктам пропуска.

Пограничная зона устанавливается в пределах территории поселений и межселенных территорий, прилегающих к государственной границе на суше, к морскому побережью Российской Федерации, российским берегам пограничных рек, озер и иных водоемов, и в пределах территории островов на указанных

водоемах. В пограничную зону по предложениям органов местного самоуправления поселений могут не включаться отдельные территории населенных пунктов поселений и санаториев, домов отдыха, других оздоровительных учреждений (объектов) культуры, а также места массового отдыха, активного водопользования, отправления религиозных обрядов и другие традиционные места массового пребывания граждан.

По приграничной территории действуют ограничения, связанные с пересечением государственной границы лицами и транспортными средствами, перемещением через границу грузов, товаров и животных, ведением на государственной границе либо вблизи нее на территории Российской Федерации хозяйственной, промысловой и иной деятельности.

Особенности хозяйственной, промысловой и иной деятельности, связанной с пользованием землями, лесами, недрами, водами, проведение массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пограничной зоне регулируются федеральными законами, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Хозяйственная, промысловая и иная деятельность, проведение массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пределах пятикилометровой полосы местности или до рубежа инженерно-технических сооружений в случаях, если он расположен за пределами пятикилометровой полосы местности, осуществляются на основании разрешения, а в остальной части - с уведомлением пограничных органов.

Разрешение на проведение работы, мероприятия или уведомление о проведении работы включают определение места, времени проведения, количества участников, лица, ответственного за их проведение. Для регулярных работ и мероприятий могут устанавливаться постоянные места их проведения.

В целях недопущения переноса заразных болезней через государственную границу может быть запрещено или ограничены содержание и выпас скота в полосе местности (карантинной полосе) вдоль государственной границы на суше.

Карантинная полоса, ее ширина, порядок ее ограждения, ветеринарный режим на ней устанавливаются Министерством сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации или по его поручению органами ветеринарного надзора субъектов Российской Федерации.

Российские маломерные самоходные и несамоходные (надводные и подводные) суда (средства) и средства передвижения по льду, используемые в российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов, во внутренних морских подах и в территориальном море Российской Федерации, подлежат обязательному учету и хранению на пристанях, причалах, в других пунктах базирования. Может устанавливаться порядок выхода этих судов и средств из пунктов базирования и возвращения с уведомлением пограничных органов, ограничиваться время выхода, пребывания на воде (на льду), удаления от пунктов базирования и берегов.

Таким образом, органы местного самоуправления при осуществлении своих функций, связанных с решением вопросов местного значения и исполнением переданных им государственных полномочий, должны соблюдать требования приграничного режима, учитывать ограничения, налагаемые этим режимом.

На основании Федерального закона "О Государственной границе

Российской Федерации" органы местного самоуправления в соответствии с полномочиям и установленными федеральным законодательством:

предоставляют в соответствии с законодательством Российской Федерации земельные участки для нужд защиты Государственной границы, осуществляют контроль за использованием земли и соблюдением на этих участках законодательства Российской Федерации об охране окружающей природной среды;

оказывают помощь пограничным органам, войскам противовоздушной обороны, Военно-Морскому флоту, государственным органам, осуществляющим различные виды контроля на Государственной границе, исполняют их законные предписания, предоставляют необходимую для их деятельности информацию;

создают условия для участия граждан на добровольных началах в защите Государственной границы в пределах приграничной территории.

Уставами муниципальных образований, расположенных полностью или частично на приграничной территории, могут быть предусмотрены должностные лица местного самоуправления по пограничным вопросам.

5. Особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)

Условия местного самоуправления в районах Крайнего Севера существенно отличаются от условий европейской части страны, прежде всего своими особыми природными условиями, когда значительную часть года занимает полярная ночь, с ее жестокими морозами, вечной мерзлотой, требующей ставить дома на сваях, редкими населенными пунктами, между которыми нет дорог, а связь поддерживается только вертолетами.

Суровые природные условия не позволяют вести нормальное сельское хозяйство и "самообеспечивать" себя нужными продуктами питания. Жизнь здесь, организуемая органами местного самоуправления, зависит во многом от налаженной помощи "извне", из других республик, краев и областей. Вот почему в Федеральный закон N 131-ФЗ введена статья, посвященная особенностям местного самоуправления на Крайнем Севере, в которой речь идет об обеспечении "Северного завоза", т.е. о доставке в эти районы в течение короткого летнего периода, когда открываются речные пути, нужные проживающим здесь людям.

Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, говорится в этой статье, осуществляются полномочия по размещению и исполнению заказа на поставки товаров, а также на оказание связанных с такими поставками услуг, включенных в перечень товаров и услуг, централизованные поставки и оказание которых необходимы для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции) (далее - перечень), в случае утверждения перечня законом субъекта Российской Федерации.

В перечень могут быть включены топливно-энергетические ресурсы, продовольственные товары и продукция производственно-технического назначения, а также услуги, связанные с их поставками. Включение в перечень иных товаров и услуг не допускается.

Полномочия по размещению и исполнению заказа на поставки иных товаров и оказание иных услуг, необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции), но не включенных в перечень, осуществляются органами местного самоуправления указанных муниципальных образований.

Конечно, особенности организации местного самоуправления в районах Крайнего Севера не исчерпываются централизованными доставками необходимых для обеспечения жизнедеятельности расположенных здесь муниципальных образований. Они заключаются и в ограниченном объеме решаемых органами местного самоуправления дел и на характере этих дел, имуществе муниципальных образований и др.

Перечень вопросов, которые согласно Федеральному закону N 131-ФЗ должен определяться Уставом любого муниципального образования, открыт. К числу Федеральных законов, дающих основания для регулирования уставами вопросов, связанных с учетом компактного проживания на территории муниципального образования национальных групп и общностей, относятся Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. "О гарантиях малочисленных народов Российской Федерации" (в ред. от 22 августа 2004 г.), Федеральный закон от 20 июля 2000 г. "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" (в ред. от 2 февраля 2006 г.) и Федеральный закон от 7 мая 2001 г. "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации".

В соответствии с этими законами органы местного самоуправления, на территории которых расположены компактно проживающие национальные группы и общины, имеют определенные особенности как в организации, так и в содержании своей работы.

Граждане, относящиеся к малочисленным народам, обладая как и все граждане Российской Федерации избирательными правами, могут быть избраны депутатами представительных органов соответствующих муниципальных образований, должностными лицами, муниципальными служащими и в этом качестве отстаивать интересы своих народов и общин.

Вместе с тем вряд ли можно считать общины коренных малочисленных народов органами публичной власти, они не являются структурами местного самоуправления. Это особый разряд групповой самоорганизации населения, скорее, чисто общественного свойства. Однако федеральные законы подчеркивают необходимость их связи с органами самоуправления и предусматривают обязанности органов местного самоуправления заботиться о нуждах и потребностях коренных малочисленных народов.

Коренные малочисленные народы России - это народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие их образ

жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тыс. человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями.

Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации утверждается Правительством Российской Федерации по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых проживают эти народы.

Традиционный образ жизни малочисленных народов - исторически сложившийся способ своего жизнеобеспечения, основанный на опыте предков в области природопользования, самобытной социальной организации проживания, самобытной культуры, сохранения обычаев и верований.

Исконная среда обитания малочисленных народов - исторически сложившийся ареал, в пределах которого малочисленные народы осуществляют культурную и бытовую жизнедеятельность и который влияет на их самоидентификацию и образ жизни.

Общины и иные формы общественного самоуправления - это формы, которые объединяют людей по кровнородственному (семья, род) и (или) территориально-соседскому принципам, создаваемые в целях защиты их исконной среды обитания.

Органы местного самоуправления вправе: принимать участие в реализации федеральных и региональных программ социально-экономического и культурного развития малочисленных народов и в осуществлении контроля за использованием материальных и финансовых средств, выделяемых в соответствии с указанными программами, а также за использованием и охраной земель в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов; осуществлять контроль за отводом, использованием и охраной лицами, относящимися к малочисленным народам, земель, необходимых для ведения традиционного образа жизни и занятия традиционными промыслами малочисленных народов; устанавливать общие принципы организации и деятельности территориального общественного самоуправления малочисленных народов в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в целях защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов имеют право: участвовать в регулировании отношений между бюджетами субъектов Российской Федерации и бюджетами органов местного самоуправления по выделению средств на социально-экономическое и культурное развитие малочисленных народов, защиту исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов; наделять органы местного самоуправления отдельными полномочиями по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов с передачей указанным органам необходимых материальных и финансовых средств.

Законодательство предусматривает различные контакты малочисленных народов с органами местного самоуправления и региональными органами государственной власти. Малочисленные народы, объединения малочисленных народов в целях защиты их исконной среды обитания, традиционных образа

жизни, хозяйствования и промыслов имеют право получать от органов местного самоуправления материальные и финансовые средства, необходимые для социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, участвовать через уполномоченных представителей малочисленных народов в подготовке и принятии органами местного самоуправления решений по вопросам защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов; делегировать уполномоченных представителей малочисленных народов в советы представителей малочисленных народов и органов местного самоуправления; участвовать в формировании и деятельности этих советов, пользоваться необходимыми малочисленным народам для защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов льготами по землепользованию и природопользованию, установленными федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления; а также льготами на первоочередной прием на работу по своей специальности в организации традиционных отраслей хозяйствования и традиционных промыслов малочисленных народов, создаваемые в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности.

Если у малочисленных народов имеется установленное Законом право получать от органов местного самоуправления материальные и финансовые ресурсы - значит, у органов местного самоуправления есть обязанность предоставлять эти ресурсы. В данном отношении Федеральный закон "О гарантиях малочисленных народов Российской Федерации" не согласуется с Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. N 258-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий". Последний Закон определил не обязанность, а только право органов местного самоуправления в оказании содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации (малочисленные народы из этого права не исключены). Следовательно, можно сделать вывод, что Федеральный закон "О гарантиях малочисленных народов Российской Федерации", кстати, как и другие федеральные законы, затрагивающие межнациональные отношения и возлагающие определенные обязанности в данной сфере на органы местного самоуправления, нуждается в уточнении.

Федеральный закон определяет характер традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Это исторически сложившиеся и обеспечивающие неистощительное природопользование способы использования объектов животного и растительного мира, других природных ресурсов коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

С учетом особенностей правового режима территорий традиционного природопользования такие территории относятся к особо охраняемым природным территориям федерального, регионального и местного значения.

Образование территорий традиционного природопользования местного

значения осуществляется решениями органов местного самоуправления на основании обращений лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей.

Образование территорий традиционного природопользования местного значения, находящихся на территориях нескольких муниципальных образований, осуществляется решениями органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований.

На территориях традиционного природопользования могут выделяться следующие их части:

поселения, в том числе поселения, имеющие временное значение и непостоянный состав населения, стационарные жилища, стойбища, стоянки оленеводов, охотников, рыболовов;

участки земли и водного пространства, используемые для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни, в том числе оленьи пастбища, охотничьи и иные угодья, участки акваторий моря для осуществления промысла рыбы и морского зверя, сбора дикорастущих растений;

объекты историко-культурного наследия, в том числе культовые сооружения, места древних поселений и места захоронений предков и иные объекты, имеющие культурную, историческую, религиозную ценность;

иные части территорий традиционного природопользования, предусмотренные законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации.

Правовой режим территорий традиционного природопользования устанавливается положениями о территориях традиционного природопользования, утвержденными соответственно Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления с участием лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей.

Земельные участки и другие обособленные природные объекты, находящиеся в пределах границ территорий традиционного природопользования, предоставляются лицам, относящимся к малочисленным народам, и общинам малочисленных народов в безвозмездное пользование.

В случае изъятия земельных участков и других обособленных природных объектов, находящихся в пределах границ территорий традиционного природопользования, для государственных или муниципальных нужд лицам, относящимся к малочисленным народам, и общинам малочисленных народов предоставляются равноценные земельные участки и другие природные объекты, а также возмещаются убытки, причиненные таким изъятием.

Пользование природными ресурсами, находящимися на территориях традиционного природопользования, гражданами и юридическими лицами для осуществления предпринимательской деятельности допускается, если указанная деятельность не нарушает правовой режим территорий традиционного природопользования.

На земельных участках, находящихся в пределах границ территорий традиционного природопользования, для обеспечения кочевки оленей, водопоя

животных, проходов, проездов, водоснабжения, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, а также других нужд могут устанавливаться сервитуты в соответствии с законодательством Российской Федерации, если это не нарушает правовой режим территорий традиционного природопользования.

Органы местного самоуправления могут оказывать помощь общинам малочисленных народов, союзам общин в виде:

заключения с ними договоров на выполнение работ и предоставление услуг в соответствии с гражданским законодательством;

целевой подготовки кадров по профессиям, необходимым общинам малочисленных народов, союзам (ассоциациям) общин малочисленных народов для самоуправления и традиционного хозяйствования малочисленных народов;

бесплатной консультативной помощи по вопросам традиционного хозяйствования малочисленных народов;

социального заказа на разработку и реализацию региональных и местных программ социально-экономической помощи общинам малочисленных народов, размещаемого в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд.

В целях сохранения культур малочисленных народов общины малочисленных народов могут организовывать воспитание и обучение детей членов общины исходя из традиций и обычаев этих народов. Привлечение преподавателей для воспитания и обучения детей членов общины малочисленных народов может осуществляться на основе договора общин малочисленных народов с органами местного самоуправления.

6. Особенности организации местного самоуправления на территории инновационного центра "Сколково"

Статья 82.2, введенная в Федеральный закон N 131-ФЗ Федеральным законом от 28 сентября 2010 г. N 243-ФЗ, устанавливает, что особенности организации местного самоуправления на территории "Сколково" определяются Федеральным законом "Об инновационном центре "Сколково".

Такой Закон был принят 28 сентября 2010 г. за N 244-ФЗ. Он регулирует общественные отношения, возникающие при реализации проекта создания и обеспечения функционирования территориально-обособленного комплекса (инновационного центра "Сколково") и обеспечения жизнедеятельности на его территории. В сущности, это проект создания необычной, новой для России территориальной "единицы-функции", цель которой в соответствии с экономической политикой государства состоит в развитии исследований, разработок и коммерциализации их результатов по определенным направлениям.

Поскольку "Сколково" замышляется как обособленный научно-территориальный комплекс, естественно, в нем по-особому будет обеспечиваться жизнедеятельность постоянно и временно проживающего населения.

Суть этих особенностей состоит в том, что управляющая компания сама будет обеспечивать функционирование инфраструктуры Центра и жизнедеятельности на его территории. В соответствии с Федеральным законом "Об инновационном центре "Сколково" управляющая компания осуществляет следующие действия:

1) подготавливает документы, которые в соответствии с настоящим Федеральным законом применяются вместо генерального плана поселения, правил землепользования и застройки, а также документацию по планировке территории на основании таких документов;

2) утверждает документы, которые в соответствии с настоящим Федеральным законом применяются вместо генерального плана поселения, правил землепользования и застройки, а также документацию по планировке территории на основании таких документов, выдает разрешения на строительство, разрешения на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территории Центра;

3) присваивает наименования улицам, площадям и иным объектам на территории Центра, где проживают граждане, устанавливает нумерацию домов;

4) организует освещение улиц, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов;

5) предоставляет разрешения на условно разрешенные виды использования земельных участков или объектов капитального строительства;

6) утверждает форму градостроительного плана земельного участка;

7) проводит экспертизу проектной документации объектов капитального строительства и результатов инженерных изысканий, выполняемых для подготовки такой проектной документации;

8) согласовывает установку рекламных конструкций на территории Центра и принимает решения о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций;

9) организует строительство и эксплуатацию автомобильных дорог;

10) организует создание и эксплуатацию объектов инфраструктуры, находящихся на территории Центра;

11) создает условия для предоставления транспортных услуг населению и организует транспортное обслуживание населения;

12) организует электро-, тепло-, газо- и водоснабжение, водоотведение, снабжение населения топливом;

13) организует сбор, вывоз твердых бытовых отходов и мусора, а также благоустройство и озеленение территории Центра;

14) создает условия для обеспечения населения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, а также для организации досуга;

15) организует строительство жилых помещений и их содержание;

16) предоставляет жилые помещения, определяет основания и порядок выселения из жилых помещений;

17) организует предоставление дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования путем создания или организации

создания негосударственных образовательных учреждений;

18) предоставляет разрешения на осуществление образовательной деятельности;

19) утверждает правила осуществления образовательной деятельности;

20) организует оказание медицинской помощи в рамках частной системы здравоохранения;

21) предоставляет разрешения на осуществление медицинской деятельности;

22) утверждает правила осуществления медицинской деятельности.

Управляющая компания осуществляет указанную деятельность самостоятельно или с привлечением третьих лиц, если иное не предусмотрено настоящей статьей.

Управляющая компания не вправе поручать третьим лицам осуществление функций, указанных в п. 2, 3, 5-8, 18, 19, 21 и 22, или иным образом передавать третьим лицам право на их осуществление.

Финансовое обеспечение указанной деятельности осуществляется за счет собственных средств управляющей компании, собственных средств дочерних обществ управляющей компании, средств федерального бюджета, а также за счет иных источников в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Медицинская деятельность на территории Центра осуществляется медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, без получения ими лицензий на соответствующие виды деятельности.

Образовательная деятельность на территории Центра осуществляется негосударственными образовательными учреждениями без получения ими лицензий на соответствующие виды деятельности и государственной аккредитации.

Из этого перечня видно, что значительная часть вопросов местного значения, определяемая Федеральным законом N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в качестве функций органов местного самоуправления решается на территории "Сколково" управляющей компанией.

Более того, в соответствии с Федеральным законом о "Сколково" здесь не будут осуществляться и другие полномочия органов местного самоуправления, а именно:

1) резервирование земель и изъятие земельных участков, в том числе путем выкупа, в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения;

2) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;

3) создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка;

4) обеспечение малоимущих граждан, проживающих на территории Центра и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и

содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;

5) выдача разрешений на установку рекламных конструкций, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных вновь рекламных конструкций, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом от 13 марта 2006 г. N 38-ФЗ "О рекламе";

6) дорожная деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения, а также иные полномочия в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

7) проведение мероприятий, предусмотренных законодательством Российской Федерации об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности;

8) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Полномочия органов государственной власти, органов местного самоуправления, не указанные выше, осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации с учетом особенностей, установленных настоящим Федеральным законом.

Интересно, что органы местного самоуправления, осуществляющие указанные полномочия, размещаются вне территории Центра.

Таким образом, особенности организации местного самоуправления на территории Центра "Сколково" заключаются в том, что местного самоуправления, как оно предусмотрено Федеральным законом N 131-ФЗ, там не будет, а его основные полномочия будут осуществляться управляющей компанией.

7. Иные особенности организации местного самоуправления

Кроме перечисленных, иные особенности организации местного самоуправления связаны с его устройством в различных типах муниципальных образований, которые определены в самом Федеральном законе N 131-ФЗ. О них шла речь в предыдущих главах учебника. Кроме того, есть различия в организации местного самоуправления в крупных и малых муниципальных образованиях одного и того же типа. Например, из общих правил организации местного самоуправления в сельских поселениях есть исключения для малых поселений и поселений, расположенных в труднодоступных местностях. Эти исключения также закреплены в Федеральном законе N 131-ФЗ, и, кроме того, в уставах соответствующих муниципальных образований.

Чрезвычайно разнообразные географические, демографические, экономические, культурные условия деятельности органов местного самоуправления в России определяют особенности представительных и исполнительно-распорядительных органов, оказываются на реальном объеме решаемых ими вопросов местного значения, составе имущества муниципальных образований. Наконец, в такой многонациональной стране, какой является

Россия, на организации местного самоуправления не могут не сказаться национальные особенности. С ними связаны наименования представительных органов местного самоуправления, специфические черты содержания деятельности муниципалитетов.

Федеральный закон N 154-ФЗ 1995 г., определяя перечень вопросов, которые должны указываться в Уставе муниципального образования, называл, в частности, вопросы организации местного самоуправления, обусловленные компактным проживанием на территории муниципального образования национальных групп и общностей (не только аборигенных народов). В Федеральном законе N 131-ФЗ такой нормы нет. Однако это не значит, что в Уставах соответствующих муниципальных образований не могут учитываться указанные особенности.

Учитывая уникальность этнического состава населения Республики Дагестан по числу проживающих на ее территории народов, Государственный Совет Республики Дагестан определил количественные и иные особенности ее коренных малочисленных народов, а также установил перечень этих народов для последующего его включения в Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации, естественно, установление границ самоуправленческих территорий или административно-территориальных единиц, учитывающих долговременное проживание на них национальных общностей.

Такое же положение в других северокавказских республиках.

Так, в октябре 2009 г. жители восьми сел Адыге-Хабльского района КЧР, где проживает около 12 тыс. ногайцев, провели референдум, в ходе которого проголосовали за создание своей автономии. Процесс получил поддержку Президента Республики Мустафы Батдыева, который заявил, что ногайцы, как и абазины, - субъектообразующие народы Карачаево-Черкесии и имеют право на собственные национальные административные районы. В состав Ногайского района с административным центром Эркен-Шахар, созданного по постановлению Председателя Правительства РФ, вошли пять сельских муниципалитетов с населением около 15 тыс. человек, из них более 90% - ногайцы.

По итогам аналогичного референдума 1 июня 2001 г., опять-таки в соответствии с постановлением Председателя Правительства РФ, был образован Абазинский район.

В Карачаево-Черкесии, где проживают около 450 тыс. человек, ногайцы составляют 3,4% населения. На протяжении последних лет ногайцы не раз выступали за образование своего района, считая, что отсутствие такового - главная причина их бедственного положения.

Улучшится ли положение теперь, сказать сложно. Район, где компактно проживают ногайцы, является высокодотационным. Здесь наблюдается высокий уровень безработицы. Чтобы как-то выжить, несколько семей объединяют свой земельный пай для его совместной обработки. К тому же здесь наблюдается сложная демографическая ситуация. Например, в Икон-Халкской школе 10 лет назад обучались около 1200 детей, в последние годы - не более 300. Однако создание своего района, считают ногайцы, поможет им наладить экономику, а значит, повысить уровень жизни.

Глава XIV. Экономическая основа местного самоуправления

Эффективность решения вопросов, отнесенных в соответствии с принципом субсидиарности к ведению муниципалитетов, может быть обеспечена только в том случае, если установлена прямая зависимость между объемом решаемых вопросов местного самоуправления и материально-финансовыми ресурсами, направляемыми на решение этих вопросов. Поэтому Федеральный закон N 131-ФЗ, заботясь об утверждении реального местного самоуправления, большое внимание уделяет его экономической составляющей. Закон содержит главу, которая так и называется - "Экономическая основа местного самоуправления". В ней заключены правовые нормы, регулирующие общественные отношения, связанные с муниципальной собственностью, - владением, пользованием и распоряжением муниципальным имуществом, составлением, утверждением и исполнением местных бюджетов, а также осуществлением имущественных прав муниципальных образований.

1. Имущественный состав муниципальной собственности

Общественные отношения, связанные с муниципальной собственностью, являются экономической составляющей муниципальных правоотношений. При этом следует иметь в виду, что большинство норм, регулирующих институт муниципальной собственности, наряду с институтами государственной, частной и других форм собственности непосредственно составляют предмет гражданского права.

В соответствии с п. 1 ст. 2 Гражданского кодекса РФ гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, регулирует договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников. Участвуя в гражданско-правовых договорах от имени собственника - муниципального образования, органы местного самоуправления действуют на равных началах с другими участниками договоров. Однако, будучи органами публичной власти, они в ряде случаев вступают в отношения по поводу муниципальной собственности, используя властные полномочия. Это касается разграничения государственной и муниципальной собственности, материально-финансового обеспечения исполнения отдельных переданных им государственных полномочий, имущественных отношений между муниципальными образованиями разного уровня и некоторых других отношений. Все эти отношения регулируются муниципальным правом как самостоятельной отраслью права, имеющей свой особый предмет регулирования. Таким образом, изучение местного самоуправления обязательно включает рассмотрение вопросов муниципальной собственности.

Муниципальная собственность как экономическая и правовая категория не была известна Советскому государству. Правда, Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. упоминал в ст. 52 государственную (национализированную и муниципальную) собственность, определяя, таким образом, собственность местных органов власти как разновидность государственной собственности. Однако позже было установлено, что местные Советы распоряжались частью выделенной им государственной собственности. Распоряжение имуществом, переданным "на их баланс", было существенно ограничено, потому что оно являлось собственностью не местных Советов и не местного населения, а всего государства в целом, которое одно в лице своих центральных органов обладало в полной мере правом владения, пользования и распоряжения им и в любой момент могло передать имущество с баланса местных Советов на баланс республиканского или центрального государственного органа.

Статья 130 Конституции РФ 1993 г., установившая, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает владение, пользование и распоряжение населением муниципальной собственностью, определила важнейшую экономико-правовую гарантию самостоятельности местного самоуправления. При этом ч. 2 ст. 8 Конституции определяет, что в Российской Федерации муниципальная собственность признается и защищается равным образом с государственными и иными формами собственности.

История формирования муниципальной собственности началась в 1990-х гг. на основе Закона РСФСР "О собственности в РСФСР" и постановления Верховного Совета РСФСР от 27 декабря 1991 г. "О разграничении государственной собственности Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность". В основном объекты муниципальной собственности складывались из объектов социальной сферы и жилья, находившихся на балансе местных Советов, и передачи в распоряжение городов и районов таких же объектов, находившихся в ведении предприятий и организаций, не подчиненных местным Советам. Число объектов "соцкультбыта" муниципального значения в то время значительно возросло. В некоторых городах их количество увеличилось в десятки раз. Одновременно возникли проблемы обеспечения функционирования переданных муниципалитетам объектов, что привело к изменениям в направлении и объемах финансовых потоков между бюджетами разных уровней.

Процесс муниципализации собственности сопровождался ее приватизацией, которую проводили находившиеся в двойном подчинении комитеты по управлению имуществом на основе жесткого диктата из Москвы. Приватизация осуществлялась без всякого согласования с местными властями. В результате лучшие предприятия бытового обслуживания, общественного питания, магазины, ремонтно-строительные и другие организации ушли из ведения органов местного самоуправления. У них остались, главным образом, убыточные, к тому же ущербные, объекты, т.е. такие, которые находились в плохом состоянии и были мало пригодны для использования союзными и республиканскими промышленными предприятиями и организациями.

Затем положение несколько выправилось. В 1994-1995 гг. Правительство Российской Федерации издало несколько постановлений, регулирующих вопросы финансового и материально-технического обеспечения условий передачи объектов в муниципальную собственность. Из федерального бюджета стали выделяться средства на содержание передаваемых объектов, однако достаточными их назвать было никак нельзя.

К августу 1995 г., когда был принят Федеральный закон N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", период массовой муниципализации государственного имущества прошел. Характеризуя пообъектный состав муниципальной собственности, Закон определял, что в него входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, а также муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество (ст. 29). Таким образом, перечень объектов муниципальной собственности не был закрытым и давал лишь примерное представление о составе муниципального имущества. В статье 61 Закона было записано о продолжении формирования муниципальной собственности в связи с реализацией данного правового акта. В ней указывалось, что субъекты Федерации передают в собственность муниципальных образований объекты, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации, необходимые для решения вопросов местного значения, в соответствии с разграничением полномочий между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, а также между муниципальными образованиями. Логика этой нормы безупречна - действительно, формирование муниципальной собственности должно напрямую связываться с разграничением компетенции между уровнями публичной власти, в том числе между уровнями местного самоуправления. Не компетенция для управления объектами собственности, а объекты собственности для обеспечения компетенции. Беда состояла в том, что компетенция различных уровней публичной власти оказалась размытой, еще хуже обстояло дело с разграничением компетенции между уровнями местного самоуправления. Как отмечалось выше, органы государственной власти далеко не всех субъектов Федерации, где создавались муниципалитеты двух уровней, разделили их полномочия. В результате пообъектный состав муниципального имущества оставался неоднородным и не привязанным прочно к компетенции местного самоуправления и его органов.

Главную часть этого имущества составляли организации и учреждения, задача которых заключалась в предоставлении социальных услуг населению. Другая, меньшая часть муниципального имущества напрямую не была связана с предоставлением социальных услуг. Это торговые предприятия, в том числе рынки, организации бытового обслуживания (банки, прачечные, мастерские по ремонту бытовой техники, аптеки, сдаваемые в аренду нежилые помещения и т.д.). Некоторые муниципалитеты имели в собственности промышленные и

строительные предприятия, а также предприятия по производству пищевых продуктов. Поскольку все они приносили доход и способствовали пополнению местных бюджетов, муниципалитеты болезненно воспринимали все предложения об их приватизации.

Федеральный закон N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", определив вопросы местного значения, решаемые органами местного самоуправления, жестко связал эти вопросы с имуществом, которое может находиться в собственности муниципальных образований разных типов. Смысл такого подхода заключается в том, чтобы материально подкрепить компетенцию органов местного самоуправления и сосредоточить их усилия на решении вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Согласно Закону в собственности муниципальных образований может находиться также имущество, предназначенное для осуществления переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий и для обеспечения деятельности самих органов и должностных лиц местного самоуправления.

Определяя эти концептуальные положения, законодатель ставил задачу учесть особенности нового экономического строя, где утверждается рыночная экономика и где предпринимательство должно находиться в частных руках. Закон определяет, что в случае возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не предназначенное для решения вопросов местного значения или осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, а также для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных учреждений, это имущество должно быть перепрофилировано либо отчуждено. У муниципальных образований не может быть объектов собственности коммерческого назначения. Муниципалитет должен сосредоточиться на достижении тех целей, которые определены для него, прежде всего в перечне вопросов местного значения. Именно этим целям призвано служить находящееся в его собственности имущество Оставление в муниципальной собственности объектов коммерческого назначения мешает частному бизнесу и, как показывает практика, создает почву для злоупотреблений чиновниками служебным положением, коррупции и т.д.

Именно поэтому пообъектный перечень имущества носит в новом Законе закрытый характер, обеспечивая, таким образом, достижение целей местного самоуправления. Закон не регламентирует непосредственно конкретный состав объектов собственности. В нем нет перечисления предприятий, строений, оборудования и т.д. Отсюда можно сделать вывод, что закрытый перечень имущества есть, по существу, закрытый перечень его целевого назначения. Именно цель использования имущества - главное. Конкретные объекты имущества в соответствии с их обобщенным определением могут быть разными. Все они будут легальными, если не станут использоваться в иных, не предусмотренных законом целях.

Эта достаточно жесткая позиция, определенная в первоначальной редакции Федерального закона N 131-ФЗ, оказалась несколько поколебленной поправками, внесенными в Закон после того, как часть его статей, в том числе ст. 50, которая

устанавливает перечень муниципального имущества, прошла испытание практикой.

В соответствии со ст. 20 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. N 258-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий" в собственности муниципальных образований может находиться "имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами, и которые не отнесены к вопросам местного значения". Теперь, если орган местного самоуправления берется по собственной инициативе за осуществление какого-либо государственного полномочия, он вправе использовать для этого объекты собственности вне установленного ст. 50 Федерального закона N 131-ФЗ перечня.

И все-таки следует считать, что "самое первое", главное имущество муниципального образования - это имущество для решения вопросов местного значения, для осуществления отдельных, переданных органам местного самоуправления государственных полномочий и для обеспечения деятельности органов местного самоуправления, которое перечислено в ст. 50 Федерального закона N 131-ФЗ. Именно оно составляет материальный базис деятельности органов местного самоуправления.

Согласно указанной статье в собственности муниципальных образований может находиться:

указанное в ч. 2-4 настоящей статьи имущество, предназначенное для решения установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения;

имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также имущество, предназначенное для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления, переданное им в порядке, предусмотренном ч. 4 ст. 15 настоящего Федерального закона;

имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования;

имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения.

В собственности поселений могут находиться:

имущество, предназначенное для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, для освещения улиц населенных пунктов поселения;

автомобильные дороги местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также имущество, предназначенное для обслуживания таких автомобильных дорог;

жилищный фонд социального использования для обеспечения малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями на условиях договора социального найма, а также имущество, необходимое для содержания муниципального жилищного фонда;

пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенные для транспортного обслуживания населения в границах поселения;

имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

имущество, предназначенное для обеспечения первичных мер пожарной безопасности;

имущество библиотек поселения;

имущество, предназначенное для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в соответствии с законодательством Российской Федерации;

имущество, предназначенное для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта;

имущество, предназначенное для организации благоустройства и озеленения территории поселения, в том числе для обустройства мест общего пользования и мест массового отдыха населения;

имущество, предназначенное для сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;

имущество, включая земельные участки, предназначенное для организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения;

имущество, предназначенное для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации;

земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности поселения в соответствии с федеральными законами;

пруды, обводненные карьеры на территории поселения;

имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения;

имущество, предназначенное для организации защиты населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

имущество, предназначенное для обеспечения безопасности людей на водных объектах, охраны их жизни и здоровья;

имущество, предназначенное для развития малого и среднего предпринимательства в поселении, в том числе для формирования и развития инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства;

имущество, предназначенное для оказания поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность на территории поселения.

В собственности муниципальных районов могут находиться:

имущество, предназначенное для электро- и газоснабжения поселений в границах муниципального района;

автомобильные дороги местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, а также имущество, предназначенное для обслуживания таких автомобильных дорог;

пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенные для транспортного обслуживания населения между поселениями на территории муниципального района;

имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района;

имущество, предназначенное для организации охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;

имущество, предназначенное для обеспечения общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также предоставления дополнительного образования и организации отдыха детей в каникулярное время;

имущество, предназначенное для оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;

имущество, предназначенное для утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

архивные фонды, в том числе кадастр землеустроительной и градостроительной документации, а также имущество, предназначенное для хранения указанных фондов;

имущество, включая земельные участки, предназначенное для содержания на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения и организации ритуальных услуг;

имущество межпоселенческих библиотек;

имущество, необходимое для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации;

земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности муниципального района в соответствии с федеральными законами;

пруды, обводненные карьеры, расположенные на территориях двух и более поселений или на межселенной территории муниципального района;

имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального района;

имущество, предназначенное для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;

имущество, предназначенное для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта;

имущество, предназначенное для организации защиты населения и

территории муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

имущество, предназначенное для обеспечения безопасности людей на водных объектах, охраны их жизни и здоровья;

объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в случаях, установленных законодательством Российской Федерации;

имущество, предназначенное для содействия развитию малого и среднего предпринимательства на территории муниципального района, в том числе для формирования и развития инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства;

имущество, предназначенное для оказания поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям на территории муниципального района.

В собственности городских округов могут находиться все перечисленные виды имущества.

По данным Федеральной службы государственной статистики, на 30 июля 2010 г. в муниципальной собственности находилось 38 495 муниципальных унитарных предприятий и 210 тыс. муниципальных учреждений. Информацией об общем числе объектов муниципальной собственности и их реальной экономической оценке государственная статистика вообще не располагает.

Можно заметить, что отдельные нормы Федерального закона N 131-ФЗ, определяющие содержание вопросов местного значения и состав имущества, предназначаемого для их решения, не согласуются. Речь идет, в частности, об обязанности муниципалитетов создавать условия для обеспечения населения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания и отсутствии указания на возможность иметь соответствующее имущество. Дело в том, что предоставление услуг населению в указанных и иных сферах осуществляется в основном организациями различных организационно-правовых форм, не находящихся в собственности муниципальных образований. Кроме того, указанные услуги оказывают населению муниципальные предприятия и учреждения, за которыми муниципальное имущество закрепляется во временное пользование или распоряжение (ч. 3 ст. 215 Гражданского кодекса). При этом органы местного самоуправления, являясь собственниками муниципального имущества, осуществляют передачу имущества названных предприятий и учреждений во временное пользование физическим и юридическим лицам (ст. 606 Гражданского кодекса РФ, ч. 2 ст. 51 Федерального закона N 131-ФЗ). Обусловлено это тем, что муниципальные предприятия и учреждения являются менее эффективными организационно-правовыми формами собственности. Данные предприятия и учреждения могут быть приватизированы. Это повлияет на повышение эффективности их деятельности, на что и рассчитывал законодатель.

Конечно, могут существовать обстоятельства, при которых частные предприятия в названных сферах не возникнут, даже если очень постараться в создании условий для их появления. Потребности населения в услугах торговли, общественного питания, бытового обслуживания присутствуют и требуют удовлетворения. При этих обстоятельствах до известного момента в указанных

сферах должны действовать предприятия и организации муниципальной формы собственности.

Простой пример: в поселке или малом городе значительная часть населения проживает в домах, где нет горячей воды, ванны, душа, нужна баня, где можно недорого помыться. Частники не берутся за ее устройство - дело неприбыльное. Муниципалитет открывает такую баню, и она становится объектом муниципальной собственности. То же с некоторыми другими муниципальными предприятиями. Начисто запрещать их существование - значит идти вопреки нуждам населения.

Кроме того, рассчитывать на участие муниципалитетов в создании условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания можно в том случае, если предоставить им для этого минимальные материальные возможности. Не случайно руководители ряда муниципалитетов выступают за отмену запрета на сохранение в муниципальной собственности и сдачу в аренду нежилых помещений, в которых можно было разместить частные предприятия и организации, оказывающие населению соответствующие услуги.

В настоящее время муниципалитеты сдали в аренду малым и средним предпринимателям многие такие помещения. В этой связи возник вопрос о предоставлении указанным предпринимателям преимущественного права на приватизацию арендуемого ими у муниципалитетов имущества. Такое право предусмотрено Федеральным законом от 22 июня 2008 г. N 159-ФЗ "Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".

Администрация города Благовещенска вошла в Конституционный Суд РФ с жалобой на несоответствие Конституции РФ указанной нормы Федерального закона N 159-ФЗ.

В ходе рассмотрения 20 декабря 2010 г. Конституционным Судом РФ жалобы администрации г. Благовещенска отмечалось, что соблюдение баланса между интересами поддержки малого и среднего предпринимательства и самостоятельностью местного самоуправления в распоряжении муниципальной собственностью обеспечивается, в частности, предоставлением органам местного самоуправления возможности утверждать перечни муниципального имущества, свободного от прав третьих лиц (за исключением имущественных прав субъектов малого и среднего предпринимательства), используемого для поддержки предпринимательства и не подлежащего отчуждению в частную собственность. Однако Суд отметил, что само по себе включение имущества в соответствующие перечни ограничивает права местного самоуправления на самостоятельное владение, пользование, распоряжение муниципальной собственностью. Поскольку Федеральный закон "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации" позволяет использовать включенное в эти перечни имущество исключительно для предоставления субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим

инфраструктуру их поддержки, во владение и (или) в пользование на долгосрочной основе и не допускает, даже в случае необходимости, приватизацию такого имущества, его использование для решения всех иных вопросов местного значения, помимо поддержки малого и среднего предпринимательства, становится невозможным.

В силу конституционных принципов правового государства и неприкосновенности собственности (ст. 1, ч. 1; ст. 35; ст. 55, ч. 2 и 3 Конституции Российской Федерации) решения о возможности принудительной приватизации арендуемых субъектами малого и среднего предпринимательства объектов муниципальной собственности должны приниматься в надлежащей юридической процедуре при эффективном судебном контроле, позволяющем оценить целевое назначение имущества, определенное муниципальными правовыми актами, планируемое использование объектов муниципальной собственности, на приватизацию которых у субъектов малого и среднего предпринимательства возникает преимущественное право, основания возникновения права муниципальной собственности на конкретное имущество, последствия отчуждения муниципального имущества для его собственника и соответствие имущества положениям законодательства о составе объектов муниципальной собственности, а также установить, предпринимались ли органами местного самоуправления действия, направленные на его использование в дальнейшем с целью реализации функций, возложенных на муниципальное образование. В противном случае не соблюдался бы баланс конституционно защищаемых ценностей.

Таким образом, положения ч. 2 и 3 ст. 9 Федерального закона "Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" в системе действующего правового регулирования, основанного на предписаниях Конституции Российской Федерации о равной защите всех форм собственности, о запрете на ограничение прав местного самоуправления и его самостоятельности в решении вопросов местного значения, о социальном характере российского государства, не предполагают возможность принудительного отчуждения из муниципальной собственности объектов, хотя и предоставленных в аренду субъектам малого и среднего предпринимательства, но необходимых муниципальным образованиям для решения вопросов местного значения и соответствующих требованиям законодательства о составе объектов муниципальной собственности, в том числе тех объектов, которые были созданы (приобретены) муниципальными образованиями за счет собственных средств, а не поступили в муниципальную собственность в процессе разграничения общегосударственной собственности.

Таким образом, Конституционный Суд встал на защиту муниципальной собственности, подчеркнув, что она должна служить вопросам непосредственного жизнеобеспечения населения муниципальных образований, в которых можно было бы разместить частные предприятия и организации, оказывающие населению соответствующие услуги.

2. Порядок размежевания имущества

Несмотря на все обстоятельства, до сих пор не обеспечены имуществом муниципальные образования. Объяснить это достаточно трудно. Например, в перечне вопросов местного значения соответствующих муниципальных образований значится создание условий для развития сельскохозяйственного производства, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и др. Однако муниципального имущества, предназначенного для решения этих вопросов, Закон не предусматривает. Надо полагать, это еще предстоит сделать федеральному законодателю.

Установленный в ст. 50 Федерального закона N 131-ФЗ перечень имущества не является обязательным, в том смысле, что, если полного набора имущества нет, то муниципальное образование не может существовать. Данный перечень следует рассматривать как оптимальный, полного наличия которого добивается каждое муниципальное образование соответствующего уровня. Как правило, в муниципальных образованиях не достает тех или иных компонентов имущества. Поэтому они далеко не всегда могут успешно решить соответствующие вопросы местного значения.

В некоторых муниципалитетах - главным образом во вновь созданных - вообще нет никакого муниципального имущества. Поэтому проблема его обретения стоит для них весьма остро. Для других муниципальных образований в связи с перераспределением полномочий в соответствии с Федеральным законом N 131-ФЗ проблема имеет также актуальное значение.

Порядок перераспределения имущества в связи с перераспределением полномочий между уровнями публичной власти установлен Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации" (в ред. от 31 декабря 2005 г.). В соответствии с этим Законом устанавливаются условия, при соблюдении которых передается имущество из федеральной собственности в собственность субъекта Федерации или муниципальную собственность; из собственности субъекта Федерации - в федеральную собственность или муниципальную собственность; из муниципальной собственности - в федеральную собственность или собственность субъектов Федерации, а также условия разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными образованиями разных уровней.

Знакомясь с установленным порядком, важно учитывать, что для всех публично-правовых образований (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования) важнейшим признаком является их публичный характер, имущество этих образований принадлежит всему

населению, проживающему на его территории, и, соответственно, его использование должно соответствовать интересам последнего. В целях наиболее рационального использования этого имущества в интересах всего населения Российской Федерации и происходит разграничение объектов публичной собственности между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями, причем в пределах своих полномочий местное самоуправление самостоятельно, в том числе по владению, пользованию, распоряжению и управлению муниципальной собственностью. Таким образом, соблюдаются указанные в Конституции Российской Федерации (ст. 12, 130, 132) гарантии местного самоуправления.

В соответствии с п. 5 ст. 214 Гражданского кодекса РФ порядок разграничения объектов государственной собственности (за исключением земельных участков) между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации должен осуществляться на основании специального закона. Надо полагать, что этим законом должен регулироваться порядок разграничения всех объектов публичной собственности, т.е. не только между Российской Федерацией и ее субъектами, но и Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями.

До принятия специального закона отнесение публичного имущества к федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности осуществляется на основании отдельных нормативных правовых актов, которыми разграничение публичной собственности увязывается с разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, а также с определением имущества, которое может находиться в собственности Российской Федерации, ее субъектов и в муниципальной собственности. К числу таких актов относится Федеральный закон N 122-ФЗ.

При этом Федеральным законом N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (п. 3 ч. 1, п. 3 ч. 7, п. 3 ч. 8 ст. 85) определены сроки перераспределения публичного имущества между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями в соответствии с разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Согласно указанному порядку передача имущества из собственности муниципального образования в собственность Российской Федерации и субъектов Российской Федерации предусматривает, во-первых, направление органами местного самоуправления предложений о передаче имущества, а во-вторых, принятие федеральным органом исполнительной власти или уполномоченным исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации решения о передаче имущества. При этом согласно Федеральному закону N 122-ФЗ передача имущества, не включенного в указанные предложения, из собственности Российской Федерации или субъектов Российской Федерации в муниципальную собственность не допускается.

Эти положения Федерального закона N 122-ФЗ подтверждаются и постановлением Правительства РФ от 13 июня 2006 г. "О перечнях документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность, из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность или муниципальную собственность, из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации", согласно которому для принятия решения о передаче имущества из муниципальной собственности в федеральную собственность или в собственность субъекта Российской Федерации необходимо представить предложение органа местного самоуправления о передаче муниципального имущества в федеральную собственность или в собственность субъекта Российской Федерации.

Таким образом, эта норма исключает возможность принятия федеральным органом исполнительной власти или уполномоченным исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации решений о передаче имущества из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации в одностороннем порядке против воли органов местного самоуправления.

Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 30 июня 2006 г. "По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с запросом Правительства Москвы" положения ч. 11 ст. 154 Федерального закона N 122-ФЗ в части, устанавливающей порядок безвозмездной передачи в федеральную собственность имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, в связи с разграничением полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку данные положения по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования предполагают необходимость волеизъявления субъекта Российской Федерации на такую передачу. При этом процедура безвозмездной передачи имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации, рассмотренная Конституционным Судом Российской Федерации, по сути, ничем не отличается от процедуры безвозмездной передачи муниципального имущества.

Именно поэтому Конституционный Суд РФ в Определении от 7 декабря 2006 г. N 542-О по запросу Законодательного собрания Карелии о проверке конституционности ряда положений ч. 11 ст. 154 Федерального закона N 122-ФЗ, касающихся порядка передачи муниципального имущества в федеральную или

региональную собственность, определил:

"1. Положения части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ (в ред. Федерального закона от 31 декабря 2005 года "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий"), устанавливающие порядок безвозмездной передачи в федеральную собственность и собственность субъектов Российской Федерации имущества, находящегося в муниципальной собственности, в связи с разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, в системе действующего правового регулирования предполагают необходимость волеизъявления органа местного самоуправления на такую передачу, согласованных действий между органами местного самоуправления и соответствующими органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и не могут рассматриваться как позволяющие исполнительному органу государственной власти Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, осуществляющему полномочия собственника имущества, принимать решения о передаче имущества из муниципальной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или в собственность Российской Федерации в одностороннем порядке, игнорируя волеизъявление органов местного самоуправления на такую передачу.

2. В силу ст. 6 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" конституционно-правовой смысл указанных законоположений, выявленный Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Определении на основании правовых позиций, изложенных в Постановлении от 30 июня 2006 г. N 8-П, является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике".

Кроме того, в соответствии со ст. 28, 29 Арбитражного процессуального кодекса РФ и п. 5 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 25 февраля 1998 г. "О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав" споры между Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации и муниципальным образованием по поводу оснований, количества и видов передаваемого имущества подведомственны арбитражным судам РФ. В связи с этим любое одностороннее действие каждого из указанных субъектов может быть обжаловано в судебном порядке, что является дополнительной гарантией установленных ст. 133 Конституции Российской Федерации прав местного самоуправления.

Федеральный закон N 122-ФЗ предусматривает безвозмездную передачу муниципального имущества без компенсации в федеральную собственность и собственность субъектов Российской Федерации. Это вполне конституционный порядок. Конституция Российской Федерации (п. 3 ст. 35) предусматривает необходимость равноценного возмещения лишь в случае принудительного отчуждения имущества у собственника для государственных нужд. Однако Федеральный закон N 122-ФЗ устанавливает не порядок изъятия имущества из собственности муниципального образования в собственность Российской Федерации, а единый порядок разграничения имущества между публичными

собственниками, что исключает в данном случае необходимость выплаты равноценного вознаграждения.

Кроме того, Федеральный закон N 122-ФЗ предусматривает в установленных случаях передачу объектов публичной собственности не только из муниципальной собственности в федеральную собственность и собственность субъекта Российской Федерации, но и из государственной собственности в муниципальную. При этом во всех случаях такая передача осуществляется безвозмездно, вне зависимости от того, кто является принимающей стороной - Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование.

Наиболее острыми в данный переходный период являются вопросы размежевания имущества между муниципальными районами и вновь созданными сельскими поселениями, особенно в тех случаях, когда поселения передают решение части своих вопросов местного значения муниципальным районам.

Для определения порядка размежевания имущества в этих условиях во многих субъектах Федерации изданы законы. В соответствии с ними объекты муниципальной собственности муниципальных районов и поселений, входящих в состав этих районов, разграничиваются между районами и поселениями в соответствии с установленным Федеральным законом N 131-ФЗ разграничением вопросов местного значения между указанными муниципальными образованиями, а также с учетом целевого назначения использования объектов муниципальной собственности; выполнения муниципальным районом межмуниципальных функций и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления муниципальных районов; расположения объектов муниципальной собственности на территории определенных поселений (в том числе жилищного фонда, объектов инженерной инфраструктуры и т.д.).

В соответствии с п. 3 ч. 1, п. 3 ч. 7, п. 3 ч. 8 ст. 85 Федерального закона N 131-ФЗ разграничение всего имущества между уровнями публичной власти, безвозмездная передача в муниципальную собственность имущества, предназначенного для решения вопросов местного значения, должны были быть осуществлены до 1 января 2008 г. Однако до сих пор значительная часть собственности не распределена. Особенно трудно идет процесс размежевания между муниципальными районами и поселениями. Дело не только в недостатке финансов на паспортизацию и регистрацию объектов собственности. Дело еще и в том, что многие территориальные инфраструктурные комплексы едины по своей технологии и не делятся по территориальному принципу. Законодательство не регулирует вопросы совместной муниципальной собственности (за исключением создания межмуниципальных хозяйственных обществ). Значит, надо ждать изменений законодательства.

Указанный срок не касается вопросов земельной собственности, условия и сроки разграничения которой имеют особенности. При этом процесс переформирования имущества между различными уровнями публичной власти, в том числе муниципальной, не может считаться полноценным, если он не касается земли как важнейшего объекта собственности.

Процесс передачи муниципалитетам части земли, находящейся в государственной собственности, начался давно, к сожалению, основное внимание

федеральных органов государственной власти сосредоточивалось на проблемах перехода земли в частную собственность. Хотя органам местного самоуправления время от времени предоставлялись права ограниченного распоряжения земельными участками разных категорий, находящимися в государственной собственности, передавать их в муниципальную собственность государство не торопилось. До сих пор нет ясности в сроках разграничения государственной собственности на землю. Единственное косвенное указание на это содержится в Федеральной целевой программе "Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002-2007 гг.)", утвержденной постановлением Правительства РФ 25 марта 2001 г. Создание автоматизированной системы ведения земельного кадастра - это лишь средство информационного обеспечения разграничения государственной собственности на землю, автоматизированного учета сведений о земельных участках, полученных в результате их отнесения к различным формам собственности и предполагающего их инвентаризацию, межевание, в том числе в натуре, и кадастровую оценку. Информационная система не решает организационные, экономические и политические вопросы разграничения собственности на землю.

Эти вопросы решались согласно Федеральному закону от 17 июля 2001 г. N 101-ФЗ "О разграничении государственной собственности на землю" федеральными органами государственной власти. Процедуры, предусмотренные указанным Законом, были чрезвычайно сложными, не дававшими возможности муниципальным органам быть их активными участниками.

Чтобы избавиться от недостатков этой процедуры, Федеральный закон N 101-ФЗ был признан утратившим силу Федеральным законом "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации", Федеральный закон от 17 апреля 2006 г. N 53-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и признании утратившими силу отдельных положений и законодательных актов Российской Федерации".

В этом Законе установлены некоторые принципы отнесения земельных участков к собственности Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований.

К федеральной собственности отнесены: земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности Российской Федерации; земельные участки, предоставленные органам государственной власти Российской Федерации, их территориальным органам, а также казенным предприятиям, государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным федеральными органами государственной власти; иные предусмотренные федеральными законами земельные участки и предусмотренные федеральными законами земли.

К собственности субъектов Российской Федерации относятся: земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации; земельные участки, предоставленные органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также казенным предприятиям, государственным унитарным

предприятиям или некоммерческим организациям, созданным органами государственной власти субъектов Российской Федерации; иные предусмотренные федеральными законами земельные участки и предусмотренные федеральными законами земли.

К собственности поселений, городских округов, муниципальных районов отнесены: земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности соответствующих муниципальных образований; земельные участки, предоставленные органам местного самоуправления соответствующих муниципальных образований, а также казенным предприятиям, муниципальным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным указанными органами местного самоуправления; иные предусмотренные федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации земельные участки и предусмотренные федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации земли.

Эти правила не исчерпывают порядка разграничения государственной собственности на землю и предполагают принятие иных законов Российской Федерации и основанных на них региональных законов, чтобы полностью решить вопросы разграничения собственности на землю. Они обозначают лишь начало движения к этой цели и дают возможность активного участия органов местного самоуправления в данном процессе.

Чтобы избавиться от неурегулированности права распоряжения земельными участками, собственность которых не установлена органами местного самоуправления разных уровней, Закон определил, что распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов.

Распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в поселениях, являющихся административными центрами, столицами субъектов Российской Федерации, осуществляется органами местного самоуправления указанных поселений, если законами соответствующих субъектов Российской Федерации не установлено, что распоряжение такими земельными участками осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в субъектах Российской Федерации - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге - осуществляется органами исполнительной власти указанных субъектов Российской Федерации, если их законами не установлено, что данные полномочия осуществляются органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения.

Все это не означает, что в вопросах собственности на землю муниципальных образований нет проблем. Их достаточно много.

По результатам всероссийского опроса, проведенного по инициативе Конгресса муниципальных образований в 2008 г., подавляющее большинство органов местного самоуправления на первое место поставили проблемы

регулирования имущественных и земельных отношений внутри регионов страны.

Это касается, во-первых, предоставления полномочий органам местного самоуправления городских округов по установлению размеров арендной платы за земельные участки, расположенные в границах городских округов независимо от видов собственности на землю (федеральной, региональной, муниципальной), во-вторых, зачисление в бюджет городских округов 100% доходов, получаемых в виде арендной платы за земельные участки, расположенные в границах городских округов независимо от видов собственности на землю. Кроме того, вносились предложения о внесении изменений в ст. 3.1 Федерального закона от 25 октября 2001 г. "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" с указанием, что к собственности поселений относятся недостроенные земельные участки, свободные от прав третьих лиц, и др.*(114).

3. Владение, пользование, распоряжение муниципальным имуществом

Владение, пользование, распоряжение муниципальным имуществом, которым посвящена ст. 51 Федерального закона N 131-ФЗ, составляют содержание права собственности, закрепленное в ст. 209 Гражданского кодекса РФ.

Собственник согласно этой статье Кодекса вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам и передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным способом.

Таким образом, муниципальные образования, будучи собственником муниципального имущества, не являются субъектами непосредственного владения, пользования и распоряжения этим имуществом. Тем не менее в определенных случаях Федеральный закон N 131-ФЗ такое их право предполагает применительно к малым поселениям с численностью жителей не более 100 человек, обладающих избирательным правом. Здесь решают вопросы местного самоуправления на сходе граждан. Эти вопросы могут включать и распоряжение собственностью поселения. Во всяком случае, осуществляя полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции этого органа, сход определяет порядок управления и распоряжения имуществом, находящимся в собственности данного поселения (ст. 25 и 35 Федерального закона N 131-ФЗ).

Имея в виду эту ситуацию, можно сделать вывод, что население в сравнительно небольших поселениях, в которых проживает более 100 человек, тоже может пользоваться правом владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом. В Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" 1995 г. указывалось, что в случаях, предусмотренных законами субъектов Федерации и уставами муниципальных образований, права собственника в отношении

имущества, входящего в состав муниципальной собственности, осуществляет население непосредственно. В Законе N 131-ФЗ этого правила нет, но нет и запрета на то, чтобы население муниципальных образований, будучи собственником по закону, имело отношение к решению вопросов, связанных с владением, пользованием и распоряжением муниципальным имуществом. Надо полагать, это - одна из существенных особенностей права муниципальной собственности.

Органы местного самоуправления, как упоминалось выше, могут создавать муниципальные предприятия и учреждения.

Муниципальные предприятия создаются в качестве унитарных предприятий двух видов: унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, и унитарных предприятий, основанных на праве оперативного управления (в том числе казенных предприятий).

Унитарные предприятия могут быть участниками (членами) коммерческих организаций, а также некоммерческих организаций, в которых в соответствии с федеральным законом допускается участие юридических лиц. Однако они не вправе выступать учредителями (участниками) кредитных организаций.

Решение об участии унитарного предприятия в коммерческой или некоммерческой организации может быть принято только с согласия собственника имущества унитарного предприятия. Распоряжение вкладом (долей) в уставном (складочном) капитале хозяйственного общества или товарищества, а также принадлежащими унитарному предприятию акциями осуществляется унитарным предприятием только с согласия собственника его имущества.

Унитарное предприятие несет ответственность по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом. Унитарное предприятие не несет ответственность по обязательствам собственника его имущества (муниципального образования). Муниципальное образование не несет ответственность по обязательствам муниципального предприятия, за исключением случаев, если несостоятельность (банкротство) такого предприятия вызвана собственником его имущества. В указанных случаях на собственника при недостаточности имущества муниципального предприятия может быть возложена субсидиарная ответственность по его обязательствам. Муниципальные образования несут субсидиарную ответственность по обязательствам своих казенных предприятий при недостаточности их имущества.

В соответствии с Федеральным законом "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" муниципальное предприятие может быть создано в случае:

необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена;

необходимости осуществления деятельности в целях решения социальных задач (в том числе реализации определенных товаров и услуг по минимальным ценам);

необходимости производства отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной.

Казенное предприятие может быть создано в случае:

если преобладающая или значительная часть производимой продукции,

выполняемых работ, оказываемых услуг предназначена для нужд муниципального образования;

необходимости осуществления деятельности по производству товаров, выполнению работ, оказанию услуг, реализуемых по установленным государством ценам в целях решения социальных задач;

необходимости производства отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной;

необходимости осуществления отдельных дотируемых видов деятельности и ведения убыточных производств.

Решение об учреждении унитарного предприятия должно определять цели и предмет деятельности унитарного предприятия.

Собственник имущества муниципального предприятия имеет право на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении такого предприятия. Муниципальное предприятие ежегодно перечисляет в местный бюджет часть прибыли, остающейся в его распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в порядке, в размерах и в сроки, которые определяются органами местного самоуправления. Порядок распределения доходов казенного предприятия определяется органами местного самоуправления.

Муниципальное предприятие распоряжается движимым имуществом, принадлежащим ему на праве хозяйственного ведения, самостоятельно, за исключением случаев, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

Муниципальное предприятие не вправе продавать принадлежащее ему недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственного общества или товарищества или иным способом распоряжаться таким имуществом без согласия собственника имущества муниципального предприятия.

Муниципальное казенное предприятие вправе отчуждать или иным способом распоряжаться принадлежащим ему имуществом только с согласия уполномоченного органа местного самоуправления.

Уставом казенного предприятия могут быть предусмотрены виды и (или) размер иных сделок, совершение которых не может осуществляться без согласия собственника имущества такого предприятия.

Казенное предприятие вправе распоряжаться принадлежащим ему имуществом, в том числе с согласия собственника такого имущества, только в пределах, не лишающих его возможности осуществлять деятельность, предмет и цели которой определены уставом такого предприятия. Деятельность казенного предприятия осуществляется в соответствии со сметой доходов и расходов, утверждаемой собственником имущества казенного предприятия.

В соответствии с Федеральным законом "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" собственник имущества унитарного предприятия в отношении этого предприятия:

принимает решение о создании унитарного предприятия;

определяет цели, предмет, виды деятельности унитарного предприятия, а также дает согласие на участие унитарного предприятия в ассоциациях и других

объединениях коммерческих организаций;

определяет порядок составления, утверждения и установления показателей планов (программ) финансово-хозяйственной деятельности унитарного предприятия;

утверждает устав унитарного предприятия, вносит в него изменения, в том числе утверждает устав унитарного предприятия в новой редакции, и осуществляет другие права и несет другие обязанности, определенные законодательством Российской Федерации.

Собственник имущества казенного предприятия помимо указанных правомочий вправе:

изымать у казенного предприятия излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество;

доводить до казенного предприятия обязательные для исполнения заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд;

утверждать смету доходов и расходов казенного предприятия.

В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 17 Федерального закона N 131-ФЗ органы местного самоуправления устанавливают тарифы на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями. Эту норму можно понимать так, что если предприятие или учреждение входит в состав муниципальной собственности, независимо от того, находится ли оно в непосредственном распоряжении муниципалитета или передано в постоянное или временное пользование юридическим или физическим лицам, тарифы на его услуги устанавливают органы местного самоуправления. Однако Федеральный закон "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса", принятый в декабре 2004 г., по сути, изменил этот подход. Как указывалось выше, уровень регулирования тарифов поставили в зависимость не от формы собственности предприятий, оказывающих услуги, а от видов этих услуг.

Тарифная политика, по сути, должна решать две главные задачи. Первая связана с обоснованностью устанавливаемых цен на услуги, причем обоснованность предполагает включение в стоимость услуг не только издержек на содержание и эксплуатацию предприятий, поставляющих услуги, но и на их развитие. Вместе с тем обоснованные тарифы - это тарифы, предполагающие "умеренную норму прибыли" поставщиков услуг, не выделяющуюся резко относительно средних доходов бизнеса в данной сфере хозяйствования. Попытки произвольного повышения тарифов поставщиками услуг, если пока они являются монополистами, должны пресекаться.

Вторая задача заключается в обеспечении мер социальной защиты в отношении нуждающихся потребителей услуг, которые не в состоянии их оплатить. Эта задача может быть разрешена, если применяемая ныне система адресных субсидий будет отрегулирована так, чтобы помощь оказывалась своевременно, и именно тем, кому она действительно нужна. Федеральный закон "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса" в общем плане отражает эти задачи.

Практика осуществления законодательства показывает, что, несмотря на различные меры, направленные на повышение эффективности работы муниципальных унитарных предприятий (МУПов), их деятельность не дает тех

результатов, на которые рассчитывают органы местного самоуправления. Муниципальные унитарные предприятия, действующие на праве хозяйственного ведения, а тем более на праве оперативного управления (хотя последних значительно меньше, чем первых) весьма ограничены в хозяйственном маневре, во многом зависят от воли собственника и мало подвижны в поисках лучших методов работы. Их работа нередко приводит к кризисам, что особенно характерно для практики МУПов, действующих в сфере жилищно-коммунального хозяйства. В капитальном ремонте нуждается 55% жилых домов России. На это требуется 3 трлн. руб.

Значительная доля этих домов входит в муниципальный жилой фонд. От 30 до 70% коммунальных сетей требуют замены или модернизации. Кредиторский долг отрасли составляет свыше 300 млрд. руб., 60% предприятий ЖКХ являются банкротами.

Конечно, дело не только в негодной системе организации управления. Ситуация складывалась десятилетиями. Жилищно-коммунальное хозяйство, будучи государственным, слишком долго находилось на обочине забот о нем собственника. Преобразование государственных предприятий в муниципальные не принесло успеха. Руководители и работники МУПов не заинтересованы в снижении затрат и повышении эффективности своей деятельности. Ведь их предприятия - монополисты в своей сфере деятельности. Органы местного самоуправления, создавая МУПы, выступают, с одной стороны, в качестве учредителя предприятия, с другой - в качестве органов, ответственных за реализацию значимых социальных функций, осуществление которых возлагается ими на предприятие, и во многих случаях - как органы, дотирующие деятельность этого предприятия.

Существует мнение, что в соответствии с гражданским законодательством муниципальные образования и до издания Федерального закона N 131-ФЗ вправе были создавать не только муниципальные унитарные предприятия, но и хозяйственные организации (открытые акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью), а также действовать в качестве вкладчиков товарищества на вере. Однако если обратиться к гражданскому законодательству, вряд ли можно сделать этот вывод. В статье 66 Гражданского кодекса РФ, устанавливающей основные нормы о хозяйственных обществах и товариществах, записано: органы местного самоуправления не вправе выступать участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товариществах на вере, если иное не установлено законом. В статье 10 Федерального закона "Об акционерных обществах" определено, что органы местного самоуправления не могут выступать учредителями общества, если иное не установлено федеральными законами. В статье 7 Федерального закона "Об обществах с ограниченной ответственностью" также определено, что органы местного самоуправления не вправе выступать участниками такого общества, если иное не установлено федеральным законом. Таким образом, в соответствии с подходом законодателя муниципалитеты не вправе были участвовать в хозяйственных обществах, пока этот запрет не нейтрализован специальным федеральным законом. Таким законом стал Федеральный закон N 131-ФЗ. Только после его появления у органов местного самоуправления возникла возможность

использования прогрессивных организационно-правовых форм хозяйствования.

В части 4 ст. 51 Закона сказано о том, что органы местного самоуправления могут участвовать в создании хозяйственных обществ в том числе межмуниципальных; в ч. 4 ст. 8 устанавливается, что могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации; в ст. 68 говорится, что представительные органы муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения могут принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, действующих в соответствии с ГК РФ, иными федеральными законами.

Наиболее радикальное средство, которым муниципалитеты кое-где уже пользуются применительно к действующим муниципальным унитарным предприятиям, - это их приватизация. Выше отмечалось, что муниципальные унитарные предприятия создаются, в частности, при необходимости осуществления деятельности в целях решения социальных задач (в том числе реализации определенных товаров и услуг по минимальным ценам). Если такой необходимости нет, должны создаваться предприятия частной формы собственности - по общему правилу они более эффективны, чем МУПы.

Для обеспечения эффективного использования имущества (если оставлять его в муниципальной собственности), для повышения качества товаров, работ и услуг, предоставляемых потребителям, может использоваться форма концессионных соглашений, когда одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением недвижимое имущество, право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности.

Как указывается в Федеральном законе от 21 июля 2005 г. "О концессионных соглашениях", концессионное соглашение является договором, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных федеральными законами. К отношениям сторон концессионного соглашения применяются в соответствующих частях правила гражданского законодательства о договорах, элементы которых содержатся в концессионном соглашении, если иное не вытекает из указанного Закона или существа концессионного соглашения.

Сторонами концессионного соглашения являются: муниципальное образование, от имени которого выступает орган местного самоуправления, и концессионер - индивидуальный предприниматель, российское или иностранное юридическое лицо либо действующие без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) два и более указанных юридических лица.

Распоряжение, пользование, владение муниципальным имуществом предполагает возможность сдачи его в аренду, т.е. в пользование физическим или юридическим лицам за плату. В аренду может сдаваться муниципальное

имущество, закрепленное за муниципальными унитарными предприятиями и муниципальными учреждениями, а также входящее в состав муниципальной казны.

Арендодателем муниципального имущества от имени муниципального образования обычно выступает орган администрации муниципального образования по управлению муниципальным имуществом. Арендодателем муниципального имущества, находящегося в хозяйственном ведении муниципального предприятия, выступает само муниципальное предприятие. Арендодателем по договорам аренды движимого имущества муниципального предприятия, находящегося в его самостоятельном распоряжении, выступает муниципальное предприятие.

Арендаторы обязаны сами пользоваться арендуемым имуществом в соответствии с условиями договора аренды и выполнять все обязательства, взятые на себя по договору аренды. Передача муниципального имущества в субаренду допускается лишь с согласия арендодателя. Одновременно с заключением договора аренды здания или сооружения арендатором заключается договор о передаче в пользование части земельного участка, которая занята этим зданием или сооружением и необходима для его использования.

Муниципальные нежилые помещения (здания, сооружения) могут быть предоставлены в аренду, во-первых, в общем порядке, т.е. на основании поступивших в орган местной администрации по управлению муниципальным имуществом заявлений, когда критериями отбора одновременно являются: дата поступления заявления и соответствие передаваемого в аренду объекта условиям, указанным в заявлении; а также наибольшее соответствие интересам муниципального образования деятельности, которую заявитель планирует осуществлять в арендуемом помещении; во-вторых, по целевому назначению, т.е. предоставление муниципальных помещений для осуществления в них заранее определенных социально-значимых для муниципального образования видов деятельности; в-третьих по заключению договора аренды путем проведения торгов (в форме аукциона или конкурса) на право аренды муниципальных помещений (зданий, сооружений).

При концессионных соглашениях или при сдаче имущества в аренду муниципальное имущество остается в руках собственника - муниципального образования, от имени которого им владеют, пользуются и распоряжаются органы местного самоуправления. Приватизация предполагает смену собственника. Причем согласно Федеральному закону от 21 декабря 2001 г. "О приватизации государственного и муниципального имущества" используются разные ее способы, а именно:

преобразование муниципального унитарного предприятия в открытое акционерное общество;

продажа муниципального имущества на аукционе;

продажа акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе;

продажа муниципального имущества на конкурсе;

продажа акций открытых акционерных обществ через организатора торговли на рынке ценных бумаг;

продажа муниципального имущества посредством публичного предложения;

продажа муниципального имущества без объявления цены;

внесение муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ;

продажа акций открытых акционерных обществ по результатам доверительного управления.

Приоритеты в осуществлении приватизации муниципального имущества, ограничения при ее проведении, порядок отчуждения муниципального имущества в собственность физических и юридических лиц устанавливаются программой приватизации (см. выше).

Закон предусматривает также возможность продажи имущественного комплекса унитарного муниципального предприятия, в результате которого унитарное предприятие, его статус прекращают свое действие. Наиболее значимым из всех этих способов приватизации, с точки зрения учета реальной структуры муниципального имущества и оптимального ее использования с целью улучшения обслуживания населения, является преобразование муниципального унитарного предприятия в открытое акционерное общество. Оно позволяет привлекать сторонний капитал, за счет продажи долей (пакетов акций), вести управление предприятием на коллективных началах, повышать заинтересованность сотрудников в прибыльности предприятия за счет введения соответствующих систем оплаты труда и, в конечном счете, расширять и улучшать услуги населению.

Заслуживает внимания мнение о том, что при создании новых муниципальных хозяйствующих субъектов или при их преобразовании должны обеспечиваться ограничение и изначальная определенность размера ответственности учредителя - муниципального образования по долгам создаваемых им субъектов. Поскольку средства муниципального образования (бюджет, имущество) являются общественным достоянием, формирующимся за счет средств налогоплательщиков, обязательным условием, подлежащим учету при создании муниципальных хозяйствующих субъектов (участии в таковых), является ограничение определенной суммой ответственности муниципального образования (как учредителя) по долгам создаваемого им юридического лица. С этой точки зрения недопустимо участие муниципальных образований в предприятиях таких организационно-правовых форм, как полные товарищества, кооперативы, участие в качестве полных товарищей в коммандитных товариществах, т.е. там, где размер ответственности изначально не ограничен конкретной суммой. В предприятиях таких организационно-правовых форм в случае недостаточности имущества самих юридических лиц участники несут ответственность в полном объеме из принадлежащего им имущества. С точки зрения ограничения ответственности, являющегося одним из важных критериев, необходимо стремиться к тому, чтобы муниципальное образование, по возможности, не несло большого риска предпринимательской деятельности. Это достигается, например, тем, что муниципальные образования могут участвовать в предприятиях только таких организационно-правовых форм, которые предусматривают ограниченную ответственность.

Возможность создания новых хозяйствующих единиц и преобразования муниципальных унитарных предприятий в хозяйственные общества актуализирует также вопрос о разграничении имущества муниципальных образований на объекты, не подлежащие приватизации, и объекты, которые могут отчуждаться. В разных странах это разграничение проводится по-разному. В одних пассажирский городской транспорт, предприятия, производящие тепловую энергию или обеспечивающие благоустройство территории являются исключительно муниципальной собственностью, в других - составляют частную собственность. Это соотношение может изменяться в зависимости от объективных условий каждой страны. В конце концов, муниципалитеты сами должны решать, какие объекты передать в частную собственность и какие приобрести в собственность муниципальную. В целях оптимизации удовлетворения коллективных нужд, гармоничного развития территориальных сообществ и обеспечения общественной безопасности Закон тоже должен ставить пообъектный предел частной собственности. В Федеральном законе от 21 декабря 2001 г. "О приватизации государственного и муниципального имущества" об этом идет речь в общей форме. Конкретные запреты содержаться в некоторых других федеральных законах. Например, Закон РФ от 9 июня 1993 г. N 5142-1 "О донорстве крови и ее компонентов" (в ред. от 29 декабря 2006 г.) устанавливает, что муниципальное имущество, закрепленное за организациями здравоохранения, осуществляющими заготовку, переработку и хранение и обеспечение безопасности донорской крови и ее компонентов приватизации не подлежат.

Инициативные начала в рыночных отношениях занимают все большее место в использовании и распоряжении имуществом муниципальных образований - прежде всего городских округов. В частности, начало развиваться муниципально-частное партнерство, при котором объединяются силы и возможности, с одной стороны, органов публичной власти, а с другой - предпринимателей и коммерческих организаций. Такие примеры показывают г. Улан-Удэ, муниципалитеты Ставропольского края и др.

В Ставропольском крае даже принят в 2009 г. Закон "О государственно-властном партнерстве", предусматривающий формы участия в этом деле органов местного самоуправления.

Под государственно-частным партнерством здесь понимается совокупность форм средне- и долгосрочного взаимодействия (сотрудничества) между Ставропольским краем либо Ставропольским краем и муниципальным образованием (муниципальными образованиями) Ставропольского края, с одной стороны, и хозяйствующими субъектами, с другой стороны, с целью реализации общественно значимых проектов в социально-экономической сфере на территории Ставропольского края, развития инновационного, инвестиционного, инфраструктурного потенциала Ставропольского края.

Целями государственно-частного партнерства Закон определяет концентрацию материальных, финансовых ресурсов, а также привлечение средств внебюджетных источников для реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей экономики, социальной и инновационной сферах с использованием средств бюджета Ставропольского

края, и (или) бюджетов муниципальных образований Ставропольского края, и (или) объектов государственной собственности Ставропольского края, и (или) объектов муниципальной собственности муниципальных образований Ставропольского края.

Задачи государственно-частного партнерства составляют: привлечение частного капитала в государственный и муниципальный секторы; повышение эффективности использования государственной и муниципальной собственности; техническое и технологическое развитие общественно значимых производств и объектов; эффективное использование бюджетных средств и повышение конкурентоспособности продукции и товаропроизводителей, обеспечение высокого качества товаров.

В числе объектов государственно-частного партнерства находятся:

автомобильные дороги и инженерные сооружения транспортной инфраструктуры, в том числе мосты, путепроводы, тоннели, стоянки автотранспортных средств, пункты пропуска автотранспортных средств, пункты взимания платы с владельцев автотранспортных средств;

объекты железнодорожного транспорта;

объекты трубопроводного транспорта;

аэродромы или здания и (или) сооружения, предназначенные для взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов, а также создаваемые и предназначенные для организации полетов гражданских воздушных судов авиационная инфраструктура и средства обслуживания воздушного движения, навигации, посадки и связи;

объекты производственной и инженерной инфраструктур аэропортов;

гидротехнические сооружения;

объекты по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии;

системы коммунальной инфраструктуры и иные объекты коммунального хозяйства, в том числе объекты водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов, объекты, предназначенные для освещения территорий городских и сельских поселений, объекты, предназначенные для благоустройства территорий, а также объекты социально-бытового назначения;

транспорт общего пользования;

объекты, используемые для сельскохозяйственной деятельности, хранения сельскохозяйственной продукции и производства пищевых продуктов, включая напитки;

объекты здравоохранения, в том числе объекты, предназначенные для санаторно-курортного лечения;

объекты образования, культуры, спорта, объекты, используемые для организации отдыха граждан и туризма, иные объекты социально-культурного назначения;

объекты инновационной деятельности;

объекты в сфере массовых коммуникаций, информационных технологий;

иные объекты, необходимые для социально-экономического развития Ставропольского края и (или) муниципальных образований Ставропольского края.

Партнерство может осуществляться в формах: государственных и муниципальных контрактов; инвестиционной деятельности, в том числе в форме капитальных вложений; инвестиционных фондов (в том числе венчурных фондов); агентства инвестиций и развития; инновационной деятельности; лизинговой деятельности; концессионных соглашений; функционирования особых экономических зон; долевого участия в уставных (складочных) капиталах юридических лиц посредством предоставления им бюджетных инвестиций; организации со смешанной формой собственности; предоставления имущества, находящегося в государственной собственности Ставропольского края, в аренду, доверительное управление в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Ставропольского края; иных формах, предусмотренных федеральным законодательством и законодательством Ставропольского края.

Принципами партнерства являются: взаимовыгодное сотрудничество сторон государственно-частного партнерства; свобода договорных отношений сторон государственно-частного партнерства; консолидация финансовых, материальных, организационных ресурсов; равные условия доступа хозяйствующих субъектов к участию в государственно-частном партнерстве на конкурсной основе; разделение ответственности, рисков, достигнутых результатов между сторонами государственно-частного партнерства в заранее определенных пропорциях; максимальная эффективность использования средств бюджета Ставропольского края и бюджетов муниципальных образований Ставропольского края при реализации государственно-частного партнерства; прозрачность отношений по вопросам реализации государственно-частного партнерства; эффективность реализации проектов государственно-частного партнерства; публичная, общественная направленность государственно-частного партнерства.

Сторонами государственно-частного партнерства являются Ставропольский край либо Ставропольский край совместно с муниципальным образованием (муниципальными образованиями) Ставропольского края и индивидуальные предприниматели, российские или иностранные юридические лица либо действующие без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) два и более указанных юридических лица.

Рыночные начала все более утверждаются не только в деятельности муниципальных предприятий, но и деятельности муниципальных учреждений. Однако важно определить с учетом перспективы меру участия МСУ в рыночных отношениях. Имея в виду социальное назначение местного самоуправления, следует признать неприемлемым полный переход муниципалитетов в лоно рыночной экономики и возможное в этой связи изменение природы муниципальной собственности. Законодательство должно гибко решать проблему приватизации муниципальной собственности, учитывая при этом зарубежный опыт. Необходимо иметь в виду позицию Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, который, отмечая, что частный сектор может внести вклад в эффективное предоставление на местном уровне коммунальных услуг, в то же время подчеркнул, что частный сектор не предназначен для обеспечения социального и территориального равновесия в сфере предоставления услуг, что

он заинтересован в ценности предприятия, а не в ценности общественных потребностей, заинтересован в максимальной, а не оптимальной прибыли и не обязательно подвержен демократическому контролю. Конгресс отметил, что гонка за максимальной рентабельностью, беспредельное извлечение прибыли из коммунальных предприятий может в среднесрочном и долгосрочном плане привести к значительным убыткам для предприятий и органов местного самоуправления. Соответственно, изменяются права муниципального образования и действующих от его имени органов местного самоуправления в отношении имущества, которым пользуются, владеют и распоряжаются эти учреждения.

Муниципальное учреждение создается от имени муниципального образования органом местного самоуправления. Оно может быть двух видов: бюджетным или казенным. В соответствии с законодательством эти учреждения имеют разный правовой статус.

Согласно Гражданскому кодексу бюджетное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом. Остальным имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом.

Бюджетное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах. Доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение бюджетного учреждения.

Автономное муниципальное учреждение - это новое образование, правовой статус которого определен Федеральным законом от 3 ноября 2006 г. N 174-ФЗ "Об автономных учреждениях".

Это некоммерческая организация, создаваемая муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта.

Имущество автономного учреждения как и бюджетного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления. Однако содержание этого права не такое, как у бюджетного учреждения.

Автономное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закрепленными за ним собственником или приобретенными автономным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества. Остальным имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом.

Автономное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы

деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах. Доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение автономного учреждения.

Казенное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника имущества.

Казенное учреждение может осуществлять приносящую доход деятельность в соответствии со своими учредительными документами. Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

Решение о целесообразности изменения типа муниципального учреждения должно рассматриваться применительно к каждому конкретному бюджетному учреждению с учетом ряда факторов. Не будет изменяться тип учреждений, доля бюджетного финансирования в объеме доходов которых является подавляющей и ликвидация которых будет иметь те или иные негативные социально-экономические последствия. Для перехода на "автономный режим" данное учреждение должно обладать достаточно большой долей внебюджетных доходов, приспособленностью к самостоятельной рыночной деятельности и поиску источников финансирования.

Владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом в соответствии с положениями Федерального закона N 131-ФЗ и других федеральных законов, регулирующих гражданско-правовые отношения, требует расширения нормотворческой деятельности в этих вопросах органов местного самоуправления. Приватизация муниципального имущества предполагает установление муниципальным правовым актом реестра объектов, не подлежащих приватизации. В некоторых муниципалитетах принимаются такие нормативные акты, устанавливающие реестры объектов, подлежащих приватизации, но только с согласия представительного органа; кроме того, устанавливаются реестры объектов, подлежащих приватизации; утверждаются планы и программы приватизации, условия и порядок приватизации муниципальной собственности.

Управление и распоряжение казенным муниципальным имуществом требует принятия нормативных правовых актов о порядке управления и распоряжения этим имуществом, в том числе об условиях и порядке его отчуждения, сдачи в аренду, передачи в доверительное управление.

Наконец, создание и управление межмуниципальными хозяйственными обществами и межмуниципальными некоммерческими организациями предполагает установление нормативными правовыми актами условий и порядка участия в создании межмуниципальных хозяйственных обществ и некоммерческих организаций, определение порядка участия в управлении этими обществами и организациями, закрепление порядка контроля за их деятельностью.

Наличие системы муниципальных правовых актов, регулирующих деятельность органов местного самоуправления по управлению и распоряжению муниципальным имуществом - необходимое условие повышения эффективности управления этим имуществом. Для усиления результативности управления в

новых условиях нужна также полная инвентаризация имущества, создание системы его учета, его квалификация по различным критериям - стоимостным, функциональным, приоритетным, ресурсозатратными, доходообразующим и др.

4. Органы местного самоуправления как юридические лица

Федеральный закон N 131-ФЗ, учитывая возможность и необходимость выступления органов местного самоуправления в хозяйственном обороте, определяет их качество и особенности как юридических лиц.

Согласно ст. 48 ГК РФ юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности быть истцом и ответчиком. Это классическое определение юридического лица вряд ли в полной мере может быть применено к органам публичной власти, каковыми являются органы местного самоуправления.

В соответствии со ст. 215 Гражданского кодекса РФ собственником муниципального имущества являются не органы местного самоуправления, а муниципальное образование. От его имени права собственника осуществляют органы местного самоуправления. Кроме того, согласно ст. 125 ГК РФ в случаях и порядке, предусмотренных законодательством, нормативными актами муниципальных образований, от их имени могут выступать органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане.

В современном российском законодательстве существует проблема определения статуса органа публичной власти (и государственной, и муниципальной) в качестве юридического лица. Это связано с объективной противоречивостью статуса государственных и муниципальных органов как носителей публично-властных полномочий и как участников гражданского оборота. Органы публичной власти не отвечают всем признакам юридического лица, установленным Гражданским кодексом РФ. К ним не могут быть полностью применены, в частности, нормы ст. 59 "Правоспособность юридического лица", ст. 54 "Наименование и место нахождения юридического лица", ст. 61-65, посвященных ликвидации юридического лица, и др.

Органы местного самоуправления являются особыми юридическими лицами. В правовых системах некоторых государств, например ФРГ, органы публичной власти выступают как "юридические лица" публичного права. У нас такой правовой категории пока нет. Хотя довольно интенсивно этот вопрос обсуждается в научном сообществе.

В соответствии со ст. 2 и 124 ГК РФ участниками гражданских правоотношений наряду с гражданами и юридическими лицами могут быть муниципальные образования. Уже это делает сомнительным отождествление муниципальных образований и юридических лиц. Тем более трудно из того, что говорится в ГК РФ, делать вывод об обладании органами местного самоуправления статусом классического юридического лица.

В статьях 124 и 125 ГК РФ определяется участие в гражданском обороте не органов местного самоуправления, а самих муниципальных образований, от имени которых действуют органы местного самоуправления. Это вытекает из названий указанных статей. При всем том невозможно отрицать, что орган местного самоуправления может участвовать в гражданском обороте, преследуя две различные цели. В первом случае эта цель - обеспечение публично-правовых интересов, во втором - обеспечение условий своей собственной деятельности. Для достижения цели в первом случае могут заключаться договоры муниципального заказа, выпускаться муниципальные облигации и т.д. Для достижения цели во втором случае возможно заключение договоров купли-продажи канцелярских товаров, несение ответственности за вред, причиненный работниками органа местного самоуправления. Поскольку в первом случае орган местного самоуправления действует от имени муниципального образования, именно последнее будет нести ответственность по долгам своим нераспределенным имуществом - казной, и к нему будут применяться правила о юридических лицах в соответствии с п. 2 ст. 124 ГК РФ. Во втором же случае орган местного самоуправления выступает от собственного имени, и от своего имени осуществляет права и обязанности. Он отвечает по долгам закрепленным за ним имуществом, и в этом случае применять к нему правила, установленные п. 2 ст. 124, нельзя.

Можно считать, что в качестве субъектов гражданско-правовых отношений муниципальные образования и действующие от их имени органы местного самоуправления, безусловно, обладают гражданской правоспособностью и дееспособностью. При определении их характера и содержания следует иметь в виду, что эти субъекты созданы не для участия в гражданских правоотношениях, носящих для них вспомогательный по отношению к основной деятельности характер. Следует поэтому согласиться с утверждением, что гражданская правоспособность муниципальных образований и органов местного самоуправления хотя и может быть достаточно широкой по содержанию, но в целом носит специальный, а не общий характер. Указанные субъекты могут иметь лишь те гражданские права и обязанности, которые соответствуют целям их деятельности и публичным интересам*(115).

Определяя органы местного самоуправления в качестве юридических лиц, хотя и со специальным статусом, законодатель должен был обозначить, как того требует ГК РФ, их правовую форму. В статье 50 ГК РФ указывается, что юридическими лицами могут быть организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации) либо не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (некоммерческие организации). Юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), финансируемых собственником учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных законом.

Федеральный закон N 131-ФЗ установил, что органы местного самоуправления, которые в соответствии с настоящим Федеральным законом и

уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом.

Представительный орган муниципального образования и местная администрация как юридические лица действуют на основании общих для организаций данного вида положений настоящего Федерального закона в соответствии с Гражданским кодексом РФ применительно к казенным учреждениям.

Основаниями для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц являются устав муниципального образования и решение о создании соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица.

В случае отсутствия устава муниципального образования основаниями для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц являются:

для представительных органов муниципального образования - протокол заседания представительного органа муниципального образования, содержащий решение о наделении этого представительного органа правами юридического лица;

для иных органов местного самоуправления - решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица.

Основаниями для государственной регистрации органов местной администрации в качестве юридических лиц являются решения представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа и утверждение положения о нем представительным органом муниципального образования.

Определение органов местного самоуправления как казенных учреждений осуществлено Федеральным законом от 8 мая 2010 г. N 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений". Статус органов местного самоуправления как казенных учреждений вполне согласуется с их статусом как органов публичной - муниципальной власти. Орган местного самоуправления создается в соответствии с Федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации в связи с наступлением юридического факта, касающегося его избрания или назначения. С этого момента он может выполнять свои публичные функции. Статус казенного учреждения орган местного самоуправления получает с момента государственной регистрации. Именно с этого момента он может приобретать гражданские права и обязанности.

5. Местный бюджет

Местный бюджет - это форма образования и расходования фонда денежных

средств, предназначенных для финансового обеспечения вопросов местного значения.

Местный бюджет составляется на год. Последнее время органы местной власти ряда муниципалитетов стали одновременно разрабатывать перспективные финансовые планы муниципального образования на предстоящий трехлетний период.

Перспективный финансовый план муниципального образования представляет собой документ, содержащий прогнозные данные о возможностях бюджета в предстоящие три года по мобилизации в бюджет муниципального образования доходов, финансированию из бюджета муниципального образования расходов, привлечению и погашению муниципальных заимствований, выдаче муниципальных гарантий.

Перспективный финансовый план разрабатывается финансовым органом местной администрации одновременно с проектом бюджета муниципального образования на очередной финансовый год в порядке и по форме, утвержденным местной администрацией.

Перспективный финансовый план разрабатывается в целях:

информирования представительного органа муниципального образования о предполагаемых среднесрочных тенденциях развития экономики и социальной сферы муниципального образования;

комплексного прогнозирования финансовых последствий разрабатываемых реформ, программ, нормативных правовых актов;

выявления необходимости и возможности осуществления в перспективе мер в области финансовой политики;

отслеживания долгосрочных негативных тенденций и своевременного принятия соответствующих мер.

В структуре перспективного финансового плана муниципального образования обособленно приводятся объемы бюджета действующих обязательств и бюджета принимаемых обязательств, а также перечень принимаемых обязательств.

Перспективный финансовый план утверждается местной администрацией, учитывается при формировании бюджета на очередной финансовый год в порядке, установленном местной администрацией, и представляется в качестве информации в представительный орган муниципального образования одновременно с внесением проекта решения о бюджете на очередной финансовый год.

Перспективный финансовый план представительным органом муниципального образования не утверждается.

Утвержденный местной администрацией перспективный финансовый план пересмотру, изменению и уточнению не подлежит.

Местный бюджет для деятельности муниципальных органов имеет очень большое значение. Муниципальные услуги в части своей предоставляются на возмездной основе (население их непосредственно оплачивает), но значительную долю социальных благ члены территориальных сообществ получают от органов местного самоуправления бесплатно. Организация дошкольного образования, отдых детей в каникулярное время, первичная

медицинская помощь, содержание и строительство местных автомобильных дорог, благоустройство и озеленение территории городов и поселков - все это и многое другое требует бюджетных средств. Иными словами, решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения прямым образом зависит от наполненности местного бюджета. Вот почему бюджет заключает в себе главный нерв всей деятельности органов местного самоуправления. Не случайно Федеральный закон N 131-ФЗ регулированию местных бюджетов уделяет столь большое внимание. В законе вопросам местного бюджета посвящена отдельная, довольно объемная - восьмая глава.

Доля местных бюджетов в консолидированном бюджете Российской Федерации сравнительно невелика. В ряде европейских стран эта доля больше в 2-3 раза. Хотя в абсолютных цифрах размеры местных бюджетов растут, процесс этот неравномерен, например, в 2005 г. они уменьшились. Причем характерно неуклонное уменьшение расходов местных бюджетов по отношению к внутреннему валовому продукту.

Структура расходов местных бюджетов показательна в том отношении, что многие вопросы местного самоуправления, которые должны решаться органами местного самоуправления либо вовсе не финансируются, либо финансируются в крайне малых дозах (строительство дорог, например).

При всем том в отличие от Федерального закона N 154-ФЗ в Федеральном законе N 131-ФЗ заложена более прогрессивная идеология формирования местных бюджетов. К позитивным моментам обновленного бюджетного планирования относятся приведение бюджетной системы в соответствие с изменениями территориального устройства местного самоуправления, усовершенствование "технологии" пополнения местных бюджетов денежными средствами. Местные бюджеты определяются теперь как бюджеты муниципальных районов, городских округов, внутригородских территорий городов федерального значения, городских и сельских поселений. Введен принцип равенства бюджетных прав муниципальных образований, запрещающий установление индивидуальных, не соответствующих Бюджетному кодексу взаимоотношений между органами власти разных уровней в бюджетном процессе.

Главный упор сделан на четкое разграничение расходных обязательств между местными и государственными - региональными и федеральными - бюджетами. Хотя Федеральный закон N 154-ФЗ тоже различал расходы местных бюджетов, затрачиваемые на решение вопросов местного значения и выполнение отдельных государственных полномочии, на деле это различие часто не учитывалось. Как уже отмечалось выше, средства муниципалитетов затрачивались на порученные государственные дела в ущерб делам местным. Федеральный закон N 131-ФЗ содержит защитные правовые механизмы против такой практики. Как уже упоминалось, он, в частности, устанавливает, что положения федеральных законов, законов субъектов Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответственно Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской

Федерации при условии, если Федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год или законом субъекта Российской Федерации о бюджете на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий. При этом размер субвенций должен определяться раздельно по каждому из передаваемых государственных полномочий и устанавливаться с учетом объективных условий, влияющих на стоимость бюджетных услуг, связанных с выполнением органами местного самоуправления соответствующих государственных полномочий. Данное правило сочетается еще с одним - о том, что федеральные законы, законы субъекта Федерации не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов.

Каждое муниципальное образование по закону должно иметь собственный бюджет. В качестве составной части бюджетов поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями. Порядок разработки, утверждения и исполнения указанных смет определяются органами местного самоуправления соответствующих поселений.

Будучи относительно самостоятельным экономическим инструментом, обеспечивающим финансовые потребности муниципального образования, местный бюджет входит составной частью в бюджетную систему Российской Федерации - основанную на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации и регулируемую нормами бюджетного права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Бюджетная система Российской Федерации основана на принципах: единства бюджетной системы Российской Федерации; разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации; самостоятельности бюджетов; равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований; полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов; сбалансированности бюджета; эффективности и экономности использования бюджетных средств; общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов; гласности; достоверности бюджета; адресности и целевого характера бюджетных средств. Эти принципы в значительной части своей применимы и к местным бюджетам.

Все, что связано с местными бюджетами, в значительной мере регулируется Бюджетным кодексом Российской Федерации. Содержанию гл. 8 Федерального закона N 131-ФЗ "Об организации местного самоуправления в Российской Федерации" корреспондируют многие положения Бюджетного кодекса. Кроме того, общественные отношения, возникающие в связи с формированием, утверждением, исполнением местного бюджета и контролем за его исполнением, регулируются федеральным законом о бюджетной классификации, Налоговым кодексом, другими федеральными законами, а также законами субъектов Федерации. Правовое регулирование части вопросов, связанных с местными бюджетами, регулируются правовыми актами органов местного самоуправления.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ местный бюджет в своих

основных частях состоит из доходов и расходов. Расходы бюджета - это денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций местного самоуправления; доходы бюджета - это денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации в распоряжение органов местного самоуправления.

Расходы местных бюджетов возникают в связи с осуществлением нормативных правовых актов органов местного самоуправления по вопросам местного значения, а также выполнения заключенных муниципальным образованием или от имени муниципального образования договоров (соглашений) по данным вопросам. Кроме того, бюджетные расходы возникают в связи с принятием правовых актов органов местного самоуправления при осуществлении органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Расходы по вопросам местного значения определяются муниципальными органами самостоятельно и осуществляются за счет собственных доходов и источников покрытия дефицита соответствующего местного бюджета. Расходы на осуществление отдельных государственных полномочий исполняются за счет субвенций из регионального фонда компенсаций, предоставляемых местным бюджетам в установленном порядке.

Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных учреждений и предприятий, устанавливают муниципальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения.

В муниципальных образованиях, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых определенный законом, является основанием для предоставления дотаций в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципального образования размер оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных учреждений и предприятий определяется в соответствии с предельными нормативами, установленными законом субъекта Федерации.

Не допускается осуществление расходов местных бюджетов на финансирование полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Федерации.

Органы местного самоуправления ведут реестры расходных обязательств муниципальных образований. Под реестром расходных обязательств понимается свод (перечень) нормативных правовых актов и заключенных органами местного самоуправления договоров и соглашений (отдельных статей, пунктов, подпунктов, абзацев нормативных правовых актов, договоров и соглашений), предусматривающих возникновение расходных обязательств, подлежащих выполнению за счет соответствующих местных бюджетов. Главный смысл ведения этих реестров - сочетать расходы местных бюджетов с единой бюджетной классификацией расходов и таким путем упорядочить их,

дисциплинировать бюджетную работу органов местного самоуправления.

Согласно Бюджетному кодексу порядок ведения реестра устанавливает местная администрация (ч. 5 ст. 87). Этот порядок предусматривает, что реестр включает, в частности: наименование вопросов местного значения или государственных полномочий, осуществляемых органами местного самоуправления; наименование главного распорядителя средств местного бюджета; муниципальный нормативный правовой акт или договор с соответствующими реквизитами; коды бюджетной классификации (по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджета); форму исполнения расходного обязательства; объем средств на исполнение расходного обязательства.

Ведение реестра расходных обязательств осуществляется финансовым органом местной администрации. Ведение реестра предполагает внесение в единую информационную базу сведений о расходных обязательствах муниципального образования. Причем каждый вновь принятый нормативный правовой акт органа местного самоуправления, предусматривающий возникновение расходных обязательств данного муниципального образования, подлежит обязательному включению в реестр.

Основным способом расходования бюджетных средств муниципального образования является муниципальный заказ. Порядок формирования, обеспечения, размещения и контроля за исполнением муниципального заказа устанавливается на основании ч. 3 ст. 54 Федерального закона N 131-ФЗ Уставом муниципального образования и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Основным федеральным законом, в соответствии с которым принимают свои правовые акты о порядке формирования и исполнения муниципальных заказов, является Федеральный закон от 21 июля 2005 г. "О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд".

Многие муниципалитеты уже приняли свои правовые акты по этому вопросу. Например, так поступили некоторые муниципалитеты Томской области. В их правовых актах устанавливаются полномочия представительных органов, органов администрации и контрольных органов в работе с муниципальным заказом. Размещение заказа осуществляется посредством заключения контрактов по результатам применения различных способов размещения заказа.

Закупка товаров (работ, услуг) на сумму, не превышающую 100 минимальных размеров оплаты труда по одному наименованию товаров (работ, услуг), может осуществляться без проведения конкурса и заключения муниципального контракта. Факт осуществления закупки должен быть удостоверен товарным чеком или иным документом, подтверждающим оплату поставленной продукции.

Размещение муниципального заказа на сумму свыше 100 минимальных размеров оплаты труда осуществляется посредством:

проведения закрытых и открытых конкурсов (в том числе двухэтапных);

запроса котировок;

закупок у единственного источника.

Муниципальный заказ на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд муниципального образования на сумму свыше 100 минимальных размеров оплаты труда размещается, как правило, на открытых конкурсах.

Заказчик вправе провести закрытый конкурс в случае, если предметом муниципального заказа является продукция, представляющая государственную тайну.

Заказчик вправе размещать контракты с применением способа запроса котировок в случае приобретения стандартной, широко представленной на рынке продукции при условии, что предполагаемая цена муниципального контракта не превышает 200 минимальных размеров оплаты труда.

При размещении муниципального заказа посредством запроса котировок заказчик предварительно проводит оценку сложившегося рынка приобретаемых товаров (работ, услуг), определяет перечень возможных соискателей и направляет им запрос о предоставлении котировочной заявки.

Запрос котировки должен содержать, в частности, наименование и количество приобретаемых товаров (наименование и объемы выполняемых работ, оказываемых услуг); требования к качеству приобретаемых товаров (работ, услуг); сроки поставки приобретаемых товаров (сроки выполнения работ, оказания услуг); условия оплаты приобретаемых товаров (работ, услуг), в том числе указание о том, что оплата осуществляется после полного исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) своих обязательств.

Размещение контракта у единственного источника может проводиться заказчиком в случаях, если: поставщик является естественным монополистом; возникла срочная необходимость в закупке определенной продукции вследствие чрезвычайной ситуации; поставщик обладает исключительными правами в отношении данной продукции и отсутствует ее равноценная замена.

Под чрезвычайной ситуацией понимаются обстоятельства, сложившиеся на территории муниципального образования в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, эпидемии, эпизоотии, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Муниципальный контракт на выполнение муниципального заказа заключается заказчиком в соответствии с требованиями Гражданского кодекса Российской Федерации и на условиях, установленных конкурсной документацией. Муниципальный контракт определяет права и обязанности заказчика и поставщика и регулирует отношения заказчика с поставщиком при поставке продукции.

По муниципальному контракту поставщик обязуется поставить продукцию заказчику либо по его указанию иному лицу, а заказчик обязуется обеспечить оплату поставленной продукции. Муниципальный контракт может предусматривать предоставление поставщику кредита или авансирование работ, выполняемых по муниципальному заказу, за счет средств заказчика. Поставщик обязан предоставить обеспечение исполнения обязательств по муниципальному контракту в соответствии с гражданским законодательством Российской

Федерации.

Орган местной администрации, ответственный за экономическую политику, осуществляет контроль за:

обоснованностью выбора способа закупки продукции для муниципальных нужд;

своевременностью проведения конкурсов в соответствии с планом-графиком проведения закупок и опубликованными приглашениями;

правильностью составления заказчиком конкурсной документации;

соблюдением установленных требований к организации и проведению конкурса;

правильностью определения конкурсной комиссией поставщика продукции в соответствии с условиями конкурсной документации.

На этапе исполнения муниципального заказа заказчик осуществляет контроль за своевременностью поставок и соответствием поставленной продукции техническим и иным характеристикам.

По результатам исполнения заказа орган местной администрации, ответственный за экономическую политику, проводит оценку эффективности системы муниципальных закупок.

На основе проведенных контрольных и оценочных мероприятий орган местной администрации, ответственный за экономическую политику, ежегодно, не позднее срока, установленного для представления в представительный орган муниципального образования отчета об исполнении бюджета за предшествующий финансовый год, направляет главе администрации муниципального образования отчет об исполнении муниципального заказа в предшествующем финансовом году, а также предложения по оптимизации процесса управления заказом и повышения эффективности закупок продукции для муниципальных нужд.

Доходы местных бюджетов формируются за счет налоговых и неналоговых поступлений, а также за счет безвозмездных и безвозвратных перечислений из бюджетов других уровней и прочих источников.

К налоговым доходам местных бюджетов относятся предусмотренные налоговым законодательством Российской Федерации местные налоги и сборы, пени и штрафы (за неуплату налогов и иные нарушения законодательства о налогах и сборах), а также отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов.

Принципиально новым подходом к порядку отчисления в местные бюджеты от федеральных налогов является то, что для каждого уровня местных бюджетов Бюджетным кодексом, а не ежегодными федеральными законами, как это было до принятия Федерального закона N 131-ФЗ, установлены нормативы отчислений. Например, в бюджеты поселений зачисляются 10% налога на доходы физических лиц и 30% единого сельскохозяйственного налога; в бюджеты муниципальных районов - 20% налога на доходы физических лиц, 90% единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, 30% от единого сельскохозяйственного налога; в бюджеты городских округов - 30% налога на доходы физических лиц, 90% единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, 60% единого сельскохозяйственного налога. Если указанные нормативы реализуются, это позволяет повысить предсказуемость и

стабильность доходов каждого уровня местных бюджетов, дает возможность обоснованно планировать деятельность муниципалитетов, создает определенные стимулы для экономического развития муниципальных образований и повышает эффективность использования бюджетных средств.

Одновременно в Кодекс введены нормы, регулирующие установление нормативов отчислений в местные бюджеты органами государственной власти субъектов Федерации. Полномочия по установлению этих нормативов теперь у регионов. Практика установления указанных нормативов федеральными законами отменена. В случае передачи налоговых доходов региональных бюджетов в местные бюджеты соответствующие нормативы отчислений (сверх уровня, установленного Кодексом) должны быть стабильными и едиными для всех муниципальных образований соответствующего типа данного субъекта Федерации. Запрещено устанавливать эти нормативы на ограниченный срок. Органам государственной власти субъектов Федерации вменяется в обязанность передать местным бюджетам по единым или дополнительным (т.е. дифференцированным) нормативам не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Федерации от налога на доходы физических лиц.

Если перечислить все виды доходов местных бюджетов, как это делает Федеральный закон N 131-ФЗ, к ним относятся:

средства самообложения граждан в соответствии со ст. 56 Федерального закона N 131-ФЗ;

доходы от местных налогов и сборов в соответствии со ст. 57 Федерального закона N 131-ФЗ;

доходы от региональных налогов и сборов в соответствии со ст. 58 Федерального закона N 131-ФЗ;

доходы от федеральных налогов и сборов в соответствии со ст. 59 Федерального закона N 131-ФЗ;

безвозмездные поступления из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, субсидии и иные межбюджетные трансферты, предоставляемые в соответствии со ст. 62 Федерального закона N 131-ФЗ, и другие безвозмездные поступления;

доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;

часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и казенными муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов;

штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления;

добровольные пожертвования;

иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и решениями органов местного самоуправления.

В состав собственных доходов бюджетов муниципальных районов, в которых формирование представительных органов муниципальных районов осуществляется из представителей поселений, включаются субсидии, предоставляемые в случаях, установленных уставами муниципальных районов, из бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, на решение вопросов местного значения межмуниципального характера, установленных п. 5, 6, 12-14 и 16 ч. 1 ст. 15 Федерального закона N 131-ФЗ.

Согласно Бюджетному кодексу получаемые местными бюджетами дотации - это бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основе. Субвенции - это бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основе на осуществление определенных целевых расходов. Субсидии суть бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Доля всех налогов в доходах местных бюджетов составляет менее 40%. Около 60% располагаемых средств местных бюджетов приходится на все виды межбюджетных трансфертов, включая субвенции из фонда компенсаций. Однако прочными местные бюджеты считать сегодня нельзя. Дело в том, что Бюджетный кодекс в его прежней редакции разграничивал собственные доходы местных бюджетов и доходы, получаемые за счет отчислений от федеральных и региональных, так называемых регулирующих налогов и сборов. Обновленное понимание "собственных доходов" как бы уравнивает режимы получения доходов за счет местных налогов и сборов и за счет отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, а также финансовой помощи. Хотя твердые, долговременные нормативы отчислений от государственных налогов, устанавливаемые Бюджетным кодексом, стабилизируют доходы местных бюджетов, зачислять их в состав собственных доходов вряд ли оправданно.

Местное самоуправление не может быть основано на отчислениях от государственных налогов и дотациях. В этом случае оно, по сути, превращается в государственное управление. Практика последних лет приближалась именно к этой ситуации. По данным Минфина России за 2009 г., дотационность свыше 70% имеют 53% местных бюджетов, в том числе более половины районных бюджетов и бюджетов сельских поселений. Преодоление этой практики в значительной степени связано с расширением объема доходов местных бюджетов, получаемых за счет местных налогов и сборов.

Европейская хартия местного самоуправления установила, что, по меньшей мере, часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поступить за счет местных налогов и сборов. Именно эти налоги и сборы понимаются как собственные доходы муниципалитетов. Европейские структуры, занимающиеся проблемами местного самоуправления, определяют, что термин "собственные ресурсы" обозначает финансовые средства, получаемые в результате принятия местными органами власти самостоятельных решений; они могут распоряжаться этими ресурсами по своему усмотрению, а если речь идет о налогах, они сами, хотя и в рамках закона, могут устанавливать ставки в

зависимости от своих потребностей и от того, в какой степени граждане готовы взять на себя налоговое бремя.

Способность органов местного самоуправления взимать собственные налоги является символом их финансовой автономии. Устанавливая местные налоги и сборы, муниципалитеты берут на себя обязательства непосредственно перед населением. Эти обязательства являются формой ответственности перед гражданами в том, что касается предоставления услуг. Вместе с тем если финансовые средства поступают органам местного самоуправления не прямо от граждан, а из других источников, выборным органам легче сложить с себя ответственность за их правомерное использование. Вот почему в документах Европейского Союза последних лет, анализирующих практику осуществления Европейской хартии местного самоуправления, говорится уже не просто о части финансовых средств, поступающих муниципалитетам от местных налогов и сборов, а о значительной части ресурсов органов местного самоуправления, получаемых ими за счет собственных доходов от налогообложения и других сборов, ставки которых они устанавливают сами.

Согласно ст. 16 Налогового кодекса РФ к местным налогам относятся земельный налог и налог на имущество физических лиц. Считать 14%, падающих на долю этих налогов от всех налоговых доходов муниципалитетов, значительными, при всем желании нельзя. Непонятно, почему при всей очевидности несоответствия политики централизации налоговых поступлений, их обязательного предварительного сосредоточения на верхнем этаже бюджетной системы и последующем распределении по нижним ее уровням, принципам рациональности бюджетного планирования, международному опыту и документам, его оформляющим, данная политика продолжается. Возможно, здесь играют роль опасения того, что слишком свободное, децентрализованное обращение с налогами приведет к большим финансовым потерям, поскольку "внизу" не накоплен опыт соответствующего ведения бюджетных дел, или сказывается недоверие к кадрам муниципалитетов - уголовная хроника полна сообщений о незаконных растратах муниципальных денег. Однако так никогда не подойти к реальному местному самоуправлению. Реформу местного самоуправления трудно представить без существенного расширения местных налогов, без непосредственного перераспределения всего объема налоговых поступлений государства в пользу органов муниципальной власти.

Здесь неприемлемы крайность и поспешность. В данной связи оправдано решение Государственной Думы, отвергнувшей альтернативный проект изменений Бюджетного и Налогового кодексов, подготовленный группой депутатов и предусматривавший, в частности, возможность установления единовременного "целевого налога на местные нужды", включая строительство, приобретение конкретных объектов в муниципальную собственность, ремонт и реконструкцию отдельных объектов муниципального имущества. Установление такого налога противоречило бы принципам всеобщности и равенства налогообложения, учета фактической способности налогоплательщика к уплате налога, недопустимости произвольных налогов, не имеющих экономического обоснования.

Вопросы финансовой автономии особенно остро стоят перед местными

муниципальными образованиями поселенческого типа. Большое число сельских поселений имеет, как уже отмечалось, незначительную налогооблагаемую базу. Местные налоги и сборы крайне малы, поэтому некоторые муниципалитеты, на территории которых действуют относительно крупные предприятия, обращаются к ним за благотворительной помощью, когда надо отремонтировать школу, медицинский пункт, починить дорогу и т.д. Это нищенство "на коллективной основе", естественно, не прибавляет авторитета и уважение к местной власти и лишь усиливает коррупцию на уровне местного самоуправления.

Единственная "легальная" надежда поселенческих органов местного самоуправления - на дотации из бюджетов муниципальных районов и регионов. При полном отсутствии собственных налоговых доходов дотации мало что изменят в организации финансовой деятельности органов местного самоуправления поселений. Их бюджеты, на утверждении которых они получили право, будут формироваться так же, как и прежние сметы.

Существует мнение, что положение изменит передача поселенческим бюджетам по дифференцированным нормативам вместо дотаций доли региональных и федеральных налогов, увеличение в ряде случаев этой доли. Тогда местные бюджеты этого уровня станут хотя бы формально похожими на себя, поскольку, по крайней мере, часть их доходов будет состоять не из дотаций, а из налоговых поступлений. Поскольку эти поступления не от своих, а от "чужих" налогов, самоуправленческого бюджетного режима они не обеспечат. Заботясь о реальном местном самоуправлении, надо хотя бы в перспективе готовить меры, направленные к увеличению доходов поселенческих бюджетов (да и бюджетов районов и городских округов тоже) за счет местных налогов.

В отношения между бюджетами поселений и муниципальных районов Федеральный закон N 131-ФЗ и Бюджетный кодекс заложили новые подходы, выгода которых тоже небезусловна. Согласно этим подходам в случае если представительный орган муниципального района будет формироваться из представителей поселений, в состав бюджетов районов должны включаться субсидии, предоставляемые поселениями на решение вопросов местного значения межмуниципального (межпоселенческого) характера. В Федеральном законе N 131-ФЗ ничего не говорится о том, в каком порядке должны предоставляться эти субсидии и каковы права поселенческих муниципалитетов. Указано только, что размер субсидий определяется представительным органом муниципального района по единому для всех поселений нормативу в расчете на одного жителя либо потребителя бюджетных услуг соответствующего поселения (ч. 2 ст. 55).

Казалось, орган, предоставляющий субсидии, не может не участвовать в определении ее размера. По крайней мере, он должен иметь возможность оспорить решение, касающееся вычетов из его доходов. Однако это не предусматривается. Бюджетный кодекс, развивая и конкретизируя положения Федерального закона N 131-ФЗ, определил, что поселения обязаны перечислять в бюджет муниципального района субсидии на решение вопросов межмуниципального характера. Цели, порядок расчета, перечисления и использование этих субсидий устанавливаются уставом муниципального района и (или) правовым актом представительного органа этого района. Правда, в Кодексе

говорится о том, что размер указанных субсидий утверждается не только решением муниципального района, но решениями представительных органов поселений о местных бюджетах по единому для всех поселений нормативу в расчете на одного жителя или потребителя услуг. В случае невыполнения поселением решения районного муниципалитета о бюджете района на следующий год в части перечисления субсидий в бюджет муниципального района районные власти могут предусмотреть снижение для данного поселения нормативов отчислений от федеральных, региональных и (или) местных налогов и сборов (ст. 142.3 Бюджетного кодекса). Вряд ли в этих условиях органы местного самоуправления поселений смогут сбалансировать свои бюджеты, направив нужную часть доходов на собственно поселенческие нужды. Их финансовая автономия будет призрачной. Чтобы преодолеть эту вполне предсказуемую ситуацию, нужны поправки в те нормы Бюджетного кодекса, которые регулируют отношения бюджетов муниципальных районов и бюджетов, входящих в состав районов поселенческих муниципальных образований.

Весьма значительную часть доходных источников местных бюджетов (кроме прямых налоговых доходов) составляют безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. В конечном итоге это тоже отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов. Только зачисляются они в местные бюджеты иным порядком, чем прямые налоговые поступления, и имеют несколько иные непосредственные цели. Внутрирегиональное и внутрирайонное выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований и их жителей - вот главная идея этих отношений.

Исторически в России существует разрыв между наиболее и наименее обеспеченными регионами, что непосредственно сказывается на неодинаковой обеспеченности муниципалитетов. Наименее развитые субъекты Федерации - Ингушетия, Дагестан, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Тыва, Республика Калмыкия, Адыгея, Еврейская Республика, Республика Алтай - характеризуются наименьшими показателями собственных доходов местных бюджетов. Те же районы, которые не имеют широкую производственную базу развитую промышленность, - Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, Саратовская, Московская и другие области, - имеют традиционно высокие доходы местных бюджетов. Соотношение между средним подушевым и доходами местных бюджетов: 20 наиболее и 20 наименее обеспеченных регионов в 2007 г. составило 14,4; средний уровень общих доходов местных бюджетов в наиболее обеспеченных регионах - 85 458,5 руб. на душу населения и соответствующая значимость по группе наименее обеспеченных регионов - 5938,5 руб. на душу населения*(116).

Наряду с другими экономическими мерами, предпринимаемыми федеральными властями, - Концепция выравнивания бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований, основывающаяся на идеологии обеспечения равных условий пользования конституционными правами и свободами граждан Российской Федерации. Она направлена на преодоление последствий социальной несправедливости живущих в различных по условиям регионах и муниципалитетах.

Чтобы решить эту задачу, на региональном уровне создаются фонды финансовой поддержки муниципальных образований. На уровне муниципальных районов образуются фонды поддержки поселений. Помощь предоставляется путем перечислений бюджетам поселений из бюджета муниципального района за счет субвенций, получаемых районом из бюджета субъекта Федерации и (или) путем установления представительным органом муниципального района для поселений, входящих в состав района, дополнительных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов. При этом если уровень муниципальной бюджетной обеспеченности значительно выше среднего по субъекту Федерации, возможно перечисление "излишков" в региональные фонды поддержки муниципальных образований.

Практика такого рода перераспределения доходов разных уровней бюджетов в целях их выравнивания существовала и ранее, включая советский период. Новизна подхода заключается в установлении четких процедур расчета между бюджетами, лишенных субъективных и административных наслоений. Согласно новому Закону размеры дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений определяются для каждого поселения субъекта Федерации, за исключением тех, у которых самые высокие доходы, в расчете на одного жителя городского, сельского поселения. Дотации из районного фонда финансовой поддержки поселений предоставляются исходя из уровня бюджетной обеспеченности поселений, финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения. Примерно по тем же правилам с использованием прогрессивных методик распределения дотаций должны в соответствии с законом выравниваться уровни бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов.

Кроме фондов финансовой поддержки муниципальных образований на региональном уровне могут создаваться "функциональные" фонды. Хотя их задача тоже состоит в финансовой поддержке муниципалитета, эта поддержка имеет конкретную целевую направленность. В частности, фонд муниципального развития создается в целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований. Возможность создания такого фонда, формируемого законом субъекта Федерации, предусмотрена ст. 62 Федерального закона N 131-ФЗ и ст. 139 Бюджетного кодекса РФ. При этом отбор инвестиционных программ и проектов и условия их финансирования осуществляются в порядке, установленном самим субъектом Федерации.

На тех же принципиальных основах создается и фонд софинансирования социальных расходов, возможность создания которого на региональном уровне предусмотрена в указанных федеральных правовых актах в целях предоставления бюджетам муниципальных образований субсидий для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов местных бюджетов.

Создание и использование этих фондов помогает установлению стабильности инвестиционной политики в муниципалитетах, дает им возможность

определения перспектив экономического и социального развития. Как отмечалось выше, опыт ряда субъектов Российской Федерации, например, Татарстана, Самарской области, обеспечивающих установление долговременных условий предоставления финансовой помощи из указанных фондов с учетом условий и особенностей этих субъектов Федерации, позволяет косвенным образом влиять на деятельность органов местного самоуправления, вводя ее в русло региональной и федеральной политики в различных отраслях и сферах социально-экономического развития. Это так называемое индикативное бюджетное планирование, которое, избегая выдачи прямых директив органам местного самоуправления, служит корректным с точки зрения обеспечения самостоятельности органов местного самоуправления организационно-финансовым способом координации усилий разных уровней власти.

Хотя абсолютные цифры, характеризующие долю доходов местных бюджетов в доходах региональных бюджетов увеличиваются год от году, доходы местных бюджетов не обеспечивают в должной мере расходы муниципалитетов на решение вопросов местного значения. Это свидетельствует, с одной стороны, о недостаточной государственной финансовой поддержке местного самоуправления, а, с другой - о слабости использования организационно-финансовых возможностей, которые предоставлены как органам местного самоуправления, так и региональным органам государственной власти.

В Федеральном законе N 131-ФЗ в качестве одного из видов доходов местного бюджета определяются средства самообложения граждан. Будучи связанными с бюджетом, на самом деле они имеют весьма существенные особенности, отличающие их от обычных доходных бюджетных поступлений. Они не предусмотрены в бюджетной классификации, не подвержены правилам бюджетного процесса, их сбор не связан с конкретными календарными датами.

Это особый способ мобилизации денежных ресурсов, под которым понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообеспечения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен.

Порядок введения и использования разовых платежей граждан решается на местном референдуме (сходе) граждан.

В ряде муниципальных образований приняты специальные решения, устанавливающие порядок самообложения. Например, Совет Молчановского сельского поселения Молчановского муниципального района Томской области решил, в частности, что самообложение граждан может производиться в целях привлечения дополнительных средств населения для осуществления мероприятий по благоустройству и социально-культурному развитию Молчановского сельского поселения.

Уплата платежей по самообложению производится всеми гражданами, достигшими 18 летнего возраста, местожительство которых расположено в

границах Молчановского сельского поселения, независимо от их участия в собраниях граждан и отношения, выраженного ими при голосовании.

Платежи самообложения вносятся в бюджет Молчановского сельского поселения в срок, установленный собранием граждан.

Платежи по самообложению, не внесенные в установленный срок, взыскиваются администрацией Молчановского сельского поселения в порядке, установленном федеральным законодательством для взыскания не внесенных в срок налогов и неналоговых платежей.

Средства самообложения включаются в бюджет Молчановского сельского поселения и расходуются на мероприятия, установленные собранием граждан в соответствии с примерным перечнем, утверждаемым администрацией. Средства самообложения, не использованные в текущем году, остаются на счете бюджета Молчановского сельского поселения и могут быть использованы в следующем году на те же цели.

В соответствии со ст. 64 Федерального закона N 131-ФЗ муниципальные образования вправе осуществлять муниципальные заимствования, в том числе путем выпуска муниципальных ценных бумаг в соответствии с Бюджетным кодексом и уставом муниципального образования. Пользуясь этим правом, некоторые органы местного самоуправления в настоящее время выпустили свои облигации, занимая таким образом нужные им средства у юридических и физических лиц. У муниципалитета возникают долговые обязательства муниципального образования как заемщика или гаранта погашения займов (кредитов) другими заемщиками.

Муниципальная гарантия представляет собой способ обеспечения гражданско-правовых обязательств, в силу которого муниципальное образование дает письменное обязательство отвечать за исполнение получателем гарантии обязательства перед третьими лицами полностью или частично.

Муниципальные гарантии предоставляются от имени муниципального образования финансовым органом местной администрации.

Предоставление муниципальных гарантий осуществляется на возмездной основе по результатам проведения конкурса и проверки финансового состояния получателя муниципальной гарантии с обязательным оформлением обеспечения исполнения обязательств получателя муниципальной гарантии перед гарантом - муниципальным образованием.

Порядок предоставления муниципальных гарантий утверждается представительным органом муниципального образования.

Несмотря на заинтересованность в получении таких кредитов, в настоящее время число муниципальных образований, выпустивших муниципальные займы и облигации, невелико. И это не случайно. В условиях ограниченных возможностей урегулирование бюджетно-финансовых потребностей муниципалитетов из различных региональных фондов потребности в заимствовании ресурсов, относительно независимых от федеральной и региональных властей, у местных органов местного самоуправления растет. Однако ужесточение бюджетного законодательства, в том числе в отношении требований к объемам и условиям заимствования, существенно сужает объем заимствований.

Так, для высокодотационных регионов и муниципалитетов норматив

предельного объема государственного и муниципального долга был снижен со 100% доходов без учета возмездных перечислений (финансовой помощи) до 50% доходов. Фактически это ограничение едва ли не блокирует для дотационных бюджетов возможности рыночных займов (независимо от складывающейся конъюнктуры и конкретных потребностей). Результатом может стать дальнейшая дифференциация регионов и муниципальных образований в рамках одного субъекта Федерации по бюджетной обеспеченности их поляризации. Наиболее обеспеченные муниципалитеты получают возможность использовать рыночные механизмы формирования финансовых ресурсов (в том числе и для целей экономического развития) через проведение осмысленной политики заимствования и управления государственным долгом. Муниципальные же образования с высокими показателями бюджетных субсидий заведомо ограничиваются бюджетным законодательством в привлечении ресурсов заимствования у вышестоящего бюджета.

К тому же Бюджетный кодекс РФ при обилии различного рода ограничений на объемы и состав заимствования, объем государственного долга и расходов на его обслуживание практически не обеспечивает регулирования процесса имеющегося долга. По сути, объем заимствования для целей рефинансирования государственного и муниципального долга не в явном виде не регулируется (ст. 110.1 БК РФ)*(117).

Общий смысл того, что принес Федеральный закон N 131-ФЗ и измененный Бюджетный кодекс в его новой редакции, заключается в установлении соотношения единства бюджетной системы и самостоятельности местных бюджетов в соответствии с конкретными политическими, экономическими и социальными условиями. С учетом этих условий определены сами понятия единства бюджетной системы и самостоятельности местных бюджетов. Понятие единства бюджетной системы теперь включает необходимость единства принципов организации и функционирования этой системы, а также бюджетной классификации, форм бюджетной отчетности и др. Самостоятельность бюджетов понимается не только как право, но как обязанность органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность местных бюджетов, эффективно использовать бюджетные средства, осуществлять бюджетный процесс с ограничениями, предусмотренными Кодексом.

При всей устремленности местных бюджетов к самостоятельности они не могут "выпадать" из общей бюджетной системы государства. В регулировании этого положения и Федеральный закон N 131-ФЗ, и Бюджетный кодекс в его новой редакции более последовательны, чем прежнее законодательство. В части 3 ст. 52 нового Федерального закона говорится, что формирование, утверждение и использование местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно, но с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом РФ и настоящим Федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Федерации. Таким образом, соблюдение законов определяется как главное условие обеспечения единства бюджетной системы.

Бюджетный кодекс идет еще дальше и определяет соблюдение органами местного самоуправления бюджетного законодательства и законодательства о

налогах и сборах РФ в качестве непременного условия предоставления местным бюджетам трансфертов из бюджетов субъектов Федерации (п. 1 ст. 136) Согласно п. 5 той же статьи при несоблюдении органами местного самоуправления условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Федерации орган, исполняющий бюджет субъекта Федерации, вправе приостановить предоставление трансфертов (за исключением субвенций из регионального фонда компенсаций) соответствующим местным бюджетам.

В принципе это мера обоснованная. Вместе с тем при отсутствии определенной процедуры установления факта несоблюдения законодательства применение ее чревато произвольностью принимаемых решений. Чтобы избежать этого, предстоит установить четкие критерии несоблюдения соответствующими органами местного самоуправления бюджетного законодательства и законодательства о налогах и сборах РФ. Во всяком случае, следует признать необоснованным прекращение предоставления межбюджетных трансфертов при отсутствии судебного решения, установившего факт несоблюдения законодательства.

Бюджетный процесс применительно к местному самоуправлению - это регламентированная нормами бюджетного права деятельность органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов местных бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, а также контролю за их исполнением.

В целях обеспечения сопоставимости показателей бюджета муниципального образования с бюджетами других уровней бюджетной системы Российской Федерации при составлении, исполнении бюджета муниципального образования, формировании отчетности о его исполнении применяется бюджетная классификация Российской Федерации, утвержденная федеральным законом.

Министерством финансов с учетом требований Бюджетного кодекса РФ разработан документ, содержащий модель бюджетного процесса в муниципальном образовании, определяющий участников этого процесса, их полномочия, различные стадии бюджетного процесса. Этим модельным документом уже пользуются органы местного самоуправления ряда муниципальных образований.

Финансовый орган местной администрации составляет ежеквартальный, полугодовой и годовой отчеты об исполнении бюджета муниципального образования и представляет их местной администрации.

Местная администрация направляет отчеты:

представительному органу муниципального образования;

в Федеральное казначейство;

иным органам в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Годовой отчет об исполнении бюджета муниципального образования утверждается представительным органом муниципального образования.

Годовой отчет об исполнении бюджета муниципального образования, а также ежеквартальные сведения о ходе исполнения бюджета муниципального образования подлежат официальному опубликованию.

В течение суток со дня внесения отчета об исполнении бюджета в представительный орган муниципального образования данный отчет направляется для проверки в контрольный орган муниципального образования.

Контрольный орган муниципального образования в месячный срок проводит внешнюю проверку отчета об исполнении бюджета за отчетный финансовый год и составляет заключение.

Представительный орган муниципального образования рассматривает отчет об исполнении бюджета муниципального образования в течение одного месяца после получения заключения контрольного органа муниципального образования.

Представительный орган муниципального образования при рассмотрении отчета об исполнении бюджета заслушивает доклад уполномоченного должностного лица местной администрации об исполнении бюджета муниципального образования, а также доклад руководителя контрольного органа муниципального образования.

По итогам рассмотрения отчета об исполнении бюджета представительный орган муниципального образования принимает одно из следующих решений:

об утверждении отчета об исполнении бюджета муниципального образования;

об отклонении отчета об исполнении бюджета муниципального образования.

В муниципальном образовании муниципальный финансовый контроль осуществляют:

контрольный орган муниципального образования;

финансовый орган местной администрации;

главные распорядители, распорядители бюджетных средств.

Порядок осуществления муниципального финансового контроля устанавливается:

для контрольного органа муниципального образования решением представительного органа муниципального образования;

для финансового органа местной администрации местной администрацией.

Ответственность за бюджетные правонарушения в муниципальном образовании наступает по основаниям и в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации и иным федеральным законодательством.

Глава XV. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью

1. Понятие и виды ответственности

Поскольку орган или должностное лицо местного самоуправления предпринимают в соответствии со своими обязанностями определенные действия, которые могут повлечь не только позитивные, но негативные последствия, они должны быть поставлены в условия, минимизирующие возможность нарушения интересов государства и населения, муниципального

образования, физических и юридических лиц, т.е. влекущие юридическую ответственность за нарушение этих интересов.

Наиболее распространенное понятие юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления предполагает наступление неблагоприятных правовых последствий за принятые ими противоправные действия или ненадлежащее осуществление определенных полномочий.

Задачи ответственности состоят в возмездии, наказании за совершенное, воспитании, призванном предупредить правонарушение в будущем, и правовосстановлении - компенсации имущественных потерь и восстановлении нарушенных прав.

В сфере местного самоуправления применяются различные виды юридической ответственности.

Уголовная, наступающая в результате совершения преступления. Она применима только к должностным лицам местного самоуправления, так как носит личный характер.

Административная - за совершение административного проступка. Субъектами этой ответственности могут быть должностные лица местного самоуправления и, в установленных законом случаях, - органы местного самоуправления, имеющие статус юридического лица.

Гражданско-правовая - применяется для восстановления незаконно нарушенных прав или принуждения к невыполненной договорной обязанности. Субъектами этой ответственности могут быть должностные лица и органы местного самоуправления, имеющие статус юридического лица.

Дисциплинарная - за совершение дисциплинарного проступка. Ее субъектами являются муниципальные служащие.

Конституционно-правовая или муниципально-правовая (конкретизирующая конституционно-правовую ответственность применительно к местному самоуправлению). Субъектами ее выступают депутаты, органы и должностные лица местного самоуправления. Санкции в результате этой ответственности отличаются от санкций всех других видов ответственности своим организационно-правовым муниципально-властным характером. Главным образом именно эта ответственность получила конкретное урегулирование в Федеральном законе N 131-ФЗ.

В принципиальном плане Федеральный закон N 131-ФЗ устанавливает ответственность органов местного самоуправления как перед населением, так и перед государством. Если Федеральный закон N 154-ФЗ рассматривал институт отзыва избирателями депутатов и выборных должностных лиц в качестве факультативного, Федеральный закон N 131-ФЗ, как уже отмечалось, определяет этот институт как обязательный. Если прежний Закон предусматривал наступление ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством только в случае нарушения ими Конституции РФ, федеральных законов, законов субъектов Федерации и устава муниципального образования, новый Закон говорит о наступлении ответственности муниципальных органов перед государством также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий, что соответствует

Европейской хартии местного самоуправления.

2. Ответственность депутатов, органов местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением

Об ответственности депутатов и других выборных лиц местного самоуправления перед населением, процедуре их отзыва населением Федеральный закон N 131-ФЗ трактует в двух статьях - 24 и 71. Основания для отзыва депутата, установленные ст. 24, проанализированы в главе учебника, посвященной формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участию населения в его осуществлении. Кроме того, в ст. 71 установлено, что основания для наступления ответственности органов местного самоуправления, депутатов, выборных должностных лиц, а также процедура и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований в соответствии с теми нормами, которые закреплены Федеральным законом N 131-ФЗ.

В новых уставах муниципальных образований положения, касающиеся проведения отзыва, конкретизируются с учетом того, что определено также Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и Законом о местном референдуме соответствующего субъекта Федерации.

В качестве оснований отзыва называются нарушения Конституции Российской Федерации, Конституции (устава) субъекта Федерации, устава муниципального образования. При этом в некоторых уставах муниципальных образований (например, в уставе города Славгорода Алтайского края) говорится о грубом, т.е. повлекшем нарушение прав значительного числа граждан, и о систематическом, т.е. двух и более раз, нарушении законов.

В уставе муниципального образования могут быть определены и другие основания для отзыва депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления.

Не могут быть основаниями для отзыва депутата и другого выборного должностного лица: их политические убеждения и законная политическая деятельность; позиция, выраженная ими при голосовании в представительном органе муниципального образования; действия, для которых предусмотрен особый порядок расследования и особая ответственность, предусматривающая прекращение полномочий выборного лица.

Процедура отзыва не может быть инициирована в связи с теми действиями (бездействием), которые ранее являлись основанием к проведению голосования по отзыву, но в результате такого голосования решение по отзыву не было принято, или если голосование было признано несостоявшимся. Отзыв не может быть также инициирован согласно уставам ряда муниципальных образований в течение первого года срока полномочий депутата и другого выборного лица.

Основываясь на процедуре проведения местного референдума, установленной федеральные законами и законами субъектов Федерации, уставы

ряда муниципальных образований (например, г. Ханты-Мансийска) дополняют ее, определяют особенности проведения отзыва. Здесь устанавливается, в частности, что каждый избиратель или группа избирателей, зарегистрированных в городе (избирательном округе), вправе образовать инициативную группу избирателей по проведению голосования по отзыву депутата Думы города, главы города в количестве 15 человек для выдвижения инициативы проведения голосования по отзыву депутата Думы города или главы города.

Инициативная группа обязана в письменном виде уведомить отзываемое лицо о времени и месте проведения собрания, на котором планируется инициировать процедуру отзыва, не позднее чем за семь дней до дня проведения собрания. Отзываемое лицо вправе присутствовать на собрании инициативной группы и дать объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания отзыва.

В ходатайстве инициативной группы должны указываться основания для отзыва депутата Думы города, главы города, предлагаемые инициативной группой для вынесения на голосование. Ходатайство инициативной группы должно быть подписано всеми ее членами.

Вместе с ходатайством о регистрации инициативной группы в избирательную комиссию города должен быть представлен протокол собрания инициативной группы, на котором было принято решение о выдвижении инициативы проведения голосования по отзыву, документ, подтверждающий факт уведомления отзываемого лица, копия судебного решения или официальная информация о наличии такого судебного решения. При затруднении в получении судебного решения или официальной информации, инициативная группа представляет в избирательную комиссию города ходатайство об истребовании необходимых материалов.

Дума города проверяет соответствие оснований для отзыва, выдвинутых инициативной группой, основаниям для отзыва, установленные уставом города в течение 20 дней со дня поступления в Думу ходатайства инициативной группы и приложенных к нему документов.

Если Дума признает, что основания для отзыва депутата Думы, главы города, выдвинутые инициативной группой, соответствуют основаниям для отзыва, установленным уставом города, избирательная комиссия города осуществляет регистрацию инициативной группы, выдает ей регистрационное свидетельство, а также сообщает об этом в средствах массовой информации.

Сбор подписей в поддержку инициативы проведения голосования по отзыву депутата Думы, главы города осуществляется в том избирательном округе, от которого было избрано отзываемое лицо. Количество собранных подписей должно быть не менее количества подписей, которое было собрано для регистрации его кандидатом в депутаты Думы, главы города.

Срок сбора подписей в поддержку инициативы проведения голосования не должен превышать 30 дней со дня выдачи регистрационного свидетельства. Подписи, собранные по истечении указанного срока, являются недействительными.

Инициативная группа вправе отозвать свое ходатайство.

Решение о назначении голосования по отзыву принимается Думой города в

течение 30 дней со дня поступления в Думу подписных листов, экземпляра протокола об итогах сбора подписей и копии постановления избирательной комиссии города.

Решение Думы города в двухдневный срок со дня его принятия доводится до сведения депутата Думы города, главы города, в отношении которого назначено голосование.

Депутат Думы, глава города вправе выступить с официальным разъяснением своей позиции по поводу отзыва.

Решение Думы города о назначении голосования по отзыву депутата Думы города, главы города подлежит официальному опубликованию (обнародованию). Одновременно депутату Думы города, главе города предоставляется возможность опубликовать объяснение по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Голосование по отзыву депутата Думы города, главы города признается состоявшимся, если в нем приняло участие не менее 50% от общего числа участников голосования, внесенных в списки участников голосования по отзыву депутата Думы города, главы города.

Депутат Думы города, глава города прекращают полномочия по истечении трех дней с момента опубликования полной официальной информации о результатах голосования по отзыву депутата Думы города, главы города.

Повторное (в рамках срока полномочий депутата Думы города, главы города) внесение предложения об отзыве депутата Думы города, главы города допускается не ранее чем через год после дня голосования об отзыве.

Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. N 365-ФЗ дополнил перечень субъектов ответственности перед населением за счет органов местного самоуправления. Это логично, поскольку устраняет внутреннее противоречие Федерального закона N 131-ФЗ. Ведь согласно п. 16 ст. 35 данного Закона уставом муниципального образования может быть предусмотрено досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования в случае нарушения срока издания муниципального правового акта, требуемого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления граждан. Это расценивается как неисполнение воли главного субъекта местного самоуправления - населения муниципального образования.

Но дело не только в этом. В правовой науке до сих пор обсуждается вопрос о целесообразности одновременного установления возможности роспуска коллегиального представительного органа населением и отзыва его членов (депутатов) избирателями. Одни авторы выступают за эту меру, другие - против*(118). С нашей точки зрения, эта ответственность возможна и даже необходима, но только в тех случаях, когда законом точно предусмотрены ее основания. Иначе могут быть поставлены под угрозу стабильность и непрерывность местного самоуправления.

3. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством

Содержание ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления перед государством связано с конституционными основами отношений органов государственной и муниципальной власти. Понимание обусловленности этой связи, ее законодательное воплощение имеет свою историю. Еще в 1997 г. Народный Хурал Бурятии обратился с запросом в Конституционный Суд РФ о проверке соответствия п. 3 ст. 49 Федерального закона N 154-ФЗ, устанавливающего возможность досрочного прекращения полномочий органов и выборных лиц местного самоуправления в случае установленных судом нарушений этими органами и должностными лицами Конституции РФ и законов. Такая возможность, по мнению Народного Хурала Бурятии, нарушает самостоятельность местного самоуправления, позволяет органам государственной власти вмешиваться в функционирование местного самоуправления и потому противоречит Конституции РФ, в соответствии с которой органы местного самоуправления как особая разновидность осуществления власти народом не входят в систему органов государственной власти и предназначена для самостоятельного решения населением вопросов местного значения.

Конституционный Суд отметил, что, хотя Конституция РФ закрепляет самостоятельность местного самоуправления и его органов, эту самостоятельность нельзя рассматривать в отрыве от других конституционных установлений. Согласно Конституции РФ деятельность органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления должна соответствовать Конституции РФ и основанным на ней нормативным правовым актам.

Для того чтобы обеспечить реализацию указанных конституционных положений, а также защитить права граждан (в том числе право на осуществление местного самоуправления) от всевозможных злоупотреблений своими полномочиями со стороны органов и должностных лиц местного самоуправления и вместе с тем гарантировать муниципальным образованиям защиту от необоснованного вмешательства в их деятельность, Российская Федерация как суверенное государство вправе предусмотреть адекватные меры ответственности органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе досрочное прекращение полномочий соответствующего органа и выборного должностного лица местного самоуправления. Досрочное прекращение полномочий - при условии, что оно сопровождается одновременным назначением новых выборов и как разновидность ответственности соразмерно степени совершенного нарушения и значимости защищаемых интересов, - само по себе не может рассматриваться как неправомерное вмешательство органов государственной власти в деятельность местного самоуправления. Таким образом, установленная законом возможность досрочного прекращения полномочий органа или выборного должностного лица местного самоуправления не противоречит Конституции РФ.

Возможность досрочного прекращения полномочий - один из основных принципов, определяющих статус органов и выборных должностных лиц местного самоуправления. Установление общих принципов организации местного самоуправления относится к совместному ведению Российской Федерации и ее

субъектов. По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации. Следовательно, федеральный законодатель вправе предусмотреть досрочное прекращение полномочий органа и выборного должностного лица местного самоуправления.

Механизм досрочного лишения полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления за нарушение законодательства, изначально установленный Федеральным законом N 154-ФЗ, оказался весьма сложным и на практике не использовался. В связи с этим Федеральным законом от 4 августа 2000 г. этот механизм был изменен. По замыслу разработчиков закона он призван был усилить ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления за издание актов, противоречащих законодательству. На деле же ограничил эту ответственность. Была установлена еще более громоздкая процедура досрочного лишения полномочий органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, в которой участвовали и региональные, и федеральные органы государственной власти, включая Президента РФ и Государственную Думу.

Предусматривалась ответственность только для случаев издания нормативных правовых актов. Отсутствовала возможность применения данной формы ответственности при издании индивидуальных правовых решений, хотя большинство признаваемых судами незаконными актов муниципалитетов - это акты именно ненормативные, нарушающие права и интересы граждан.

Согласно закону основанием рассматриваемой формы ответственности могло служить не издание незаконных актов, а лишь неисполнение в срок судебных решений об их отмене. Таким образом, Закон фактически позволял ежедневно издавать незаконные нормативные акты и в случае своевременного исполнения судебных решений - не бояться ответственности в виде прекращения полномочий. Закон не запрещал органу или должностному лицу, остановив судебное решение об отмене незаконного нормативного акта, в тот же день издать, по сути, такой же акт с новым названием и ждать следующего решения суда.

Фактически измененная процедура лишения полномочий органа или должностного лица на практике не применялась. С учетом этого Федеральный закон N 131-ФЗ упростил механизм досрочного лишения полномочий органа и выборного должностного лица за издание решений, противоречащих законодательству. Федеральные органы из этого процесса исключены. Относительно представительных органов осталось правило о возможности досрочного лишения полномочий в случае издания нормативных правовых решений, противоречащих законодательству. Это понятно - нормативные решения типичны для представительных органов. Зато для главы муниципального образования и главы местной администрации предусмотрено досрочное отрешение от должности в случае издания не только нормативного акта, но в случае совершения ими действия, в том числе издания правового акта ненормативного характера, влекущие нарушение прав и свобод человека и другие серьезные последствия.

Момент наступления ответственности представительного органа отличается от момента наступления ответственности должностного лица. В первом случае необходимо наличие двух судебных решений о противоречии нормативного акта представительного органа законодательству и об установлении факта неисполнения первого решения суда. Во втором случае требуется одно решение суда - о несоответствии нормативного акта должностного лица законодательству или о факте издания незаконного ненормативного акта или совершения действий, влекущих определенные в законе тяжелые последствия.

От прежнего порядка остались довольно продолжительные сроки исполнения судебных решений. В первом случае три и один месяц. Во втором - два месяца (при издании нормативного правового акта). По сути дела, ответственность органов и должностных лиц по-прежнему наступает не за незаконные акты и действия, а за неисполнение судебных решений. Представительный орган и должностное лицо при таком порядке не страдает из-за ошибок, связанных с неправильным толкованием и применением ими закона. Несет потери правопорядок и законность. Продолжает сохраняться формальная и реальная возможности органов и должностных лиц издавать незаконные акты, вовремя исполняя судебные решения, констатирующие их незаконность. В результате могут нарушаться права и законные интересы граждан.

Избежать этого помогло бы установление порядка, при котором предусматриваются жесткие меры ответственности за систематические нарушения законности органами и выборными должностными лицами местного самоуправления. В случае если представительным органом местного самоуправления систематически (например, трижды в течение года) совершены действия, признанные судом противоречащими Конституции РФ, федеральным законам, конституции, уставу, закону субъекта Федерации, уставу муниципального образования, либо систематически (трижды в течение года) принимались нормативные акты, противоречащие законодательству, представительный орган может быть распущен не позднее трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, констатирующего последнее (третье) нарушение законодательства этим органом. Примерно такое же правило может быть установлено и для должностных лиц местного самоуправления (главы муниципального образования и главы местной администрации). Оправдано дополнение случаев ответственности представительных органов перед государством, внесенное Федеральным законом от 18 июня 2007 г. N 101-ФЗ. В соответствии с этим Законом в случае если соответствующим судом установлено, что избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего данный факт, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

В случае если соответствующим судом установлено, что вновь избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего данный факт, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

4. Удаление главы муниципального образования в отставку

Существенная новелла в порядок ответственности главы муниципального образования перед представительным органом данного муниципального образования внесена Федеральным законом от 7 мая 2009 г. N 90-ФЗ.

В новой ст. 74.1 Федерального закона N 131-ФЗ подробно прописана процедура удаления главы муниципального образования в отставку. Здесь установлено, что представительный орган муниципального образования вправе удалить главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования или по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Основаниями для удаления главы муниципального образования в отставку являются:

1) решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие (повлекшее) наступление последствий, предусмотренных п. 2 и 3 ч. 1 ст. 75 Федерального закона N 131-ФЗ, т.е. если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, превышающая 30% собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40% бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований, а также если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом;

2) неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению

вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации;

3) неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд.

Инициатива депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку, выдвинутая не менее чем одной третью от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, оформляется в виде обращения, которое вносится в представительный орган муниципального образования. Указанное обращение вносится вместе с проектом решения представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку. О выдвижении данной инициативы глава муниципального образования и высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) уведомляются не позднее дня, следующего за днем внесения указанного обращения в представительный орган муниципального образования.

Рассмотрение инициативы депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку осуществляется с учетом мнения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

В случае если при рассмотрении инициативы депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку предполагается рассмотрение вопросов, касающихся обеспечения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, и (или) решений, действий (бездействия) главы муниципального образования, повлекших (повлекшего) наступление последствий, предусмотренных п. 2 и 3 ч. 1 ст. 75 настоящего Федерального закона, решение об удалении главы муниципального образования в отставку может быть принято только при согласии высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Инициатива высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) об удалении главы муниципального образования в отставку оформляется в виде обращения, которое вносится в представительный орган муниципального образования вместе с проектом

соответствующего решения представительного органа муниципального образования. О выдвижении данной инициативы глава муниципального образования уведомляется не позднее дня, следующего за днем внесения указанного обращения в представительный орган муниципального образования.

Рассмотрение инициативы депутатов представительного органа муниципального образования или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) об удалении главы муниципального образования в отставку осуществляется представительным органом муниципального образования в течение одного месяца со дня внесения соответствующего обращения.

Решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.

Решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку подписывается председателем представительного органа муниципального образования.

В случае если в соответствии с уставом муниципального образования глава муниципального образования входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, решение об удалении главы муниципального образования в отставку подписывается депутатом, председательствующим на заседании представительного органа муниципального образования.

В случае если в соответствии с уставом муниципального образования глава сельского поселения возглавляет исполнительно-распорядительный орган и исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, решение об удалении главы муниципального образования в отставку подписывается депутатом, председательствующим на заседании представительного органа муниципального образования.

В случае если глава муниципального образования, входящий в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняющий полномочия его председателя, присутствует на заседании представительного органа муниципального образования, на котором рассматривается вопрос об удалении его в отставку, указанное заседание проходит под председательством депутата представительного органа муниципального образования, уполномоченного на это представительным органом муниципального образования.

При рассмотрении и принятии представительным органом муниципального образования решения об удалении главы муниципального образования в отставку должны быть обеспечены:

заблаговременное получение им уведомления о дате и месте проведения соответствующего заседания, а также ознакомление с обращением депутатов представительного органа муниципального образования или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской

Федерации) и с проектом решения представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку;

предоставление ему возможности дать депутатам представительного органа муниципального образования объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для удаления в отставку.

В случае если глава муниципального образования не согласен с решением представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку, он вправе в письменном виде изложить свое особое мнение.

Решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку подлежит официальному опубликованию (обнародованию) не позднее чем через пять дней со дня его принятия. В случае если глава муниципального образования в письменном виде изложил свое особое мнение по вопросу удаления его в отставку, оно подлежит опубликованию (обнародованию) одновременно с указанным решением представительного органа муниципального образования.

В случае если инициатива депутатов представительного органа муниципального образования или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) об удалении главы муниципального образования в отставку отклонена представительным органом муниципального образования, вопрос об удалении главы муниципального образования в отставку может быть вынесен на повторное рассмотрение представительного органа муниципального образования не ранее чем через два месяца со дня проведения заседания представительного органа муниципального образования, на котором рассматривался указанный вопрос.

Этот совершенно новый для современного законодательства о местном самоуправлении институт формально повышает роль представительных органов по отношению к исполнительно-распорядительным органам. Он вводит четкие сроки отчетов глав муниципальных образований перед депутатами, делая тем самым принцип подотчетности глав представительным органам. Вместе с тем он исключает участие судов в оценке предъявляемых к главам муниципальных образований претензий и тем самым делает возможным неоправданные конфликты между главами муниципальных образований и представительными органами. Такие отношения чреваты сведением счетов между сторонами, что уже доказано практикой применения нового института ответственности. Ближайшие годы покажут, поможет ли эта мера избавиться от слабых, безынициативных, мало приспособленных к современным условиям руководства главам муниципальной власти.

Наконец, надо отметить, что эта ответственность, провозглашенная как ответственность глав муниципалитетов перед депутатами, сочетается с ответственностью глав муниципалитетов перед главами субъектов Федерации, которым предоставлено право инициировать удаление глав муниципальных образований в отставку, что свидетельствует о продолжающемся усилении давления государственной власти на местное самоуправление. Эта тенденция уже была неоднократно обозначена в Федеральном законе N 131-ФЗ, в частности, по такой форме ответственности, как временное осуществление органами

государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления.

5. Временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления

В статье 75 Федерального закона N 131-ФЗ перечисляются следующие случаи такого осуществления полномочий органов местного самоуправления:

1) если в связи со стихийным бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы в соответствии с настоящим Федеральным законом;

2) если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, превышающая 30% собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40% бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований;

3) если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.

В качестве меры ответственности в собственном смысле из этих трех случаев можно считать переход полномочий к органам государственной власти в том случае, если органы местного самоуправления допускают нецелевое расходование бюджетных средств при выполнении переданных им отдельных государственных полномочий либо нарушают при этом Конституцию РФ, федеральный закон, иные нормативные акты, что должно быть предварительно установлено судом. В двух других случаях речь идет о мерах помощи, обеспечивающих нормальную работу муниципалитетов, о которых могут просить согласно Закону сами же органы местного самоуправления. Независимо от того, связано непосредственно или нет осуществление полномочий муниципалитетов органами государственной власти с санкциями по отношению к муниципалитетам, оно предполагает вмешательство в компетенцию органов местного самоуправления.

Процедура этого вмешательства определена Законом. В нем говорится, что в случае, установленном п. 1 ч. 1 ст. 74, т.е. в случае стихийного бедствия, катастрофы и др. решение о временном осуществлении исполнительными

органами государственной власти субъекта Российской Федерации соответствующих полномочий органов местного самоуправления принимается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на основании решения представительного органа местного самоуправления или решения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимаемого большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. Указ (постановление) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления должен (должно) содержать:

1) перечень осуществляемых исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами;

2) перечень исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации и (или) должностных лиц, назначаемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации, на которые (которых) возлагается осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления, с распределением этих полномочий между ними;

3) срок, в течение которого исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляются отдельные полномочия органов местного самоуправления и который не может превышать период времени до устранения обстоятельств, предусмотренных п. 1 ч. 1 настоящей статьи;

4) источники и порядок финансирования временного осуществления исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления.

Не могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия органов местного самоуправления по принятию устава муниципального образования, внесению в него изменений и дополнений, установлению структуры органов местного самоуправления, изменению границ территории муниципального образования, преобразованию муниципального образования.

В случае, предусмотренном п. 2 ч. 1 ст. 74, в соответствующем муниципальном образовании по ходатайству высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования решением арбитражного суда субъекта Российской Федерации вводится временная финансовая администрация на срок до одного года.

Временная финансовая администрация не может вводиться по ходатайству высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя

высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение одного года со дня вступления в полномочия представительного органа муниципального образования.

В случае если органами местного образования допущено нецелевое расходование бюджетных средств, предназначенных для осуществления переданных государственных полномочий, либо нарушена Конституция РФ, законы и иные нормативные акты, решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации с одновременным изъятием соответствующих субвенций.

Решения органов государственной власти субъектов Российской Федерации, могут быть обжалованы в судебном порядке. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

В порядке и случаях, установленных федеральными законами, отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться также федеральными органами государственной власти.

Введение временной финансовой администрации - довольно жесткая мера. Эта администрация выступает в качестве органа с экстраординарными полномочиями, с возможностью широкого усмотрения при решении финансово-бюджетных вопросов данного муниципального образования, хотя в ряде случаев она должна согласовывать свои действия с представительным органом муниципального образования. Достаточно ясно роль этой администрации определена в нормах Бюджетного кодекса РФ.

Временная финансовая администрация согласно этим нормам:

организует проведение проверки (аудита) местного бюджета в порядке, установленном исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

организует учет просроченной задолженности по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств муниципального образования в порядке, предусмотренном федеральным законом;

разрабатывает проект плана восстановления платежеспособности муниципального образования;

разрабатывает и представляет в органы местного самоуправления проекты нормативных правовых актов органов местного самоуправления, предусмотренные планом восстановления платежеспособности муниципального образования, утвержденным арбитражным судом;

в случае если подготовленный временной финансовой администрацией проект решения представительного органа муниципального образования о внесении изменений в решение представительного органа муниципального образования о местном бюджете на текущий год либо проект решения представительного органа муниципального образования о местном бюджете на очередной финансовый год не принят в течение одного месяца со дня его представления временной финансовой администрацией в представительный орган муниципального образования либо принят с внесением изменений, не

согласованных с главой временной финансовой администрации, представляет в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект местного бюджета для внесения в орган законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации и утверждения законом субъекта Российской Федерации;

в случае если представленные временной финансовой администрацией проекты нормативных правовых актов местной администрации не приняты в течение 15 дней со дня их представления или приняты в редакции, не согласованной с главой временной финансовой администрации, принимает указанные проекты нормативных правовых актов;

осуществляет контроль за исполнением плана восстановления платежеспособности муниципального образования, утвержденного арбитражным судом, и предусмотренных им нормативных правовых актов;

осуществляет контроль за исполнением местного бюджета;

осуществляет иные полномочия, предусмотренные Бюджетным кодексом и другими федеральными законами.

Проект плана восстановления платежеспособности муниципального образования разрабатывается временной финансовой администрацией в срок до двух месяцев со дня вступления решения арбитражного суда о введении временной финансовой администрации в муниципальном образовании в законную силу.

Проект плана восстановления платежеспособности муниципального образования должен включать:

срок действия плана, необходимый для полного погашения просроченных расходных обязательств муниципального образования, не превышающий пяти лет;

долю собственных доходов бюджета муниципального образования, ежегодно направляемую на исполнение просроченных долговых и (или) бюджетных обязательств муниципального образования, не превышающую 15%;

объемы и условия привлечения заемных средств на рефинансирование муниципального долга;

график исполнения просроченных долговых и (или) бюджетных обязательств муниципального образования;

меры по оздоровлению муниципальных финансов муниципального образования, включая перечень необходимых для их реализации нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Проект плана восстановления платежеспособности муниципального образования согласовывается сторонами, участвующими в производстве по делу о восстановлении платежеспособности муниципального образования.

В течение 15 дней со дня утверждения арбитражным судом плана восстановления платежеспособности муниципального образования временная финансовая администрация разрабатывает проект решения о внесении изменений в решение о бюджете муниципального образования на текущий финансовый год в целях приведения указанного решения в соответствие с планом восстановления платежеспособности муниципального образования и представляет его в представительный орган муниципального образования.

Представительный орган муниципального образования рассматривает проект решения о внесении изменений в решение о бюджете муниципального образования на текущий финансовый год во внеочередном порядке в течение 15 дней со дня его представления временной финансовой администрацией.

Внесение местной администрацией проекта решения представительного органа муниципального образования о местном бюджете на очередной финансовый год, рассмотрение, принятие и введение в действие указанного решения с момента внесения ходатайства о возбуждении производства по делу о восстановлении платежеспособности и до принятия арбитражным судом решения об отказе введения временной финансовой администрации либо решения об утверждении плана восстановления платежеспособности муниципального образования не допускаются.

Глава временной финансовой администрации участвует с правом совещательного голоса в заседаниях представительного органа муниципального образования при рассмотрении проектов решений о бюджете или о внесении изменений в решение о бюджете муниципального образования и вправе выступать с заключением по всем вопросам, ставящимся на голосование.

При рассмотрении проекта решения о внесении изменений в решение о бюджете на текущий финансовый год или проекта решения о бюджете на очередной финансовый год представительный орган муниципального образования не вправе принимать поправки без положительного заключения главы временной финансовой администрации.

В случае если внесенный проект решения о внесении изменений в решение о местном бюджете на текущий финансовый год или проект решения о местном бюджете на очередной финансовый год не принят представительным органом муниципального образования в течение установленного срока, а также в случае нарушения при его утверждении необходимой процедуры временная финансовая администрация представляет соответствующий проект местного бюджета в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации для внесения на рассмотрение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в качестве проекта закона субъекта Российской Федерации о бюджете соответствующего муниципального образования. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации рассматривает проект закона о бюджете соответствующего муниципального образования во внеочередном порядке в течение 15 дней со дня его внесения.

При исполнении местного бюджета и осуществлении контроля за его исполнением глава временной финансовой администрации имеет право запретить главным распорядителям средств местного бюджета изменять целевое назначение бюджетных средств в пределах сметы в случае нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации главным распорядителем бюджетных средств.

Глава временной финансовой администрации в случае нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации имеет право назначить в исполнительные органы местного самоуправления и бюджетные учреждения, финансируемые из местного бюджета, своих представителей, к которым

переходят все полномочия распорядителя и получателя бюджетных средств.

В случаях, предусмотренных Бюджетным кодексом, глава временной финансовой администрации имеет право осуществить блокировку расходов главных распорядителей, распорядителей и получателей средств местного бюджета.

Глава временной финансовой администрации наряду с руководителем финансового органа муниципального образования применяет меры принуждения, предусмотренные Бюджетным кодексом.

В случае создания руководителем финансового органа муниципального образования препятствий в исполнении временной финансовой администрацией его полномочий, а также в случае совершения руководителем финансового органа муниципального образования действий, нарушающих права и интересы муниципального образования и его кредиторов, бюджетное законодательство Российской Федерации и (или) план восстановления платежеспособности муниципального образования, глава временной финансовой администрации вправе ходатайствовать перед арбитражным судом об отстранении руководителя финансового органа муниципального образования от должности и о возложении его полномочий на главу временной финансовой администрации.

6. Ответственность органов местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами

Ответственность органов местного самоуправления, как это установлено ст. 76 Федерального закона N 131-ФЗ, перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральными законами. Какими законами - в данной статье не указывается, но по смыслу терминологии, примененной в названии статьи ("физические и юридические лица"), речь идет о гражданском законодательстве, устанавливающем гражданско-правовую ответственность органов местного самоуправления. Эта ответственность выделена не случайно. Она выражает содержание общей формулы, определяющей одну из важнейших сторон местного самоуправления, суть которой в решении населением непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения под свою ответственность (ст. 2 Федерального закона N 131-ФЗ).

Под свою ответственность - это значит прежде всего под имущественную ответственность, в том числе за действия, связанные с гражданско-правовыми отношениями органов местного самоуправления и физических и юридических лиц. Во-первых, органы местного самоуправления, выступающие в гражданском обороте, обязаны сами выполнять свои договорные обязательства. Согласно ст. 126 Гражданского кодекса РФ Российская Федерация не отвечает по обязательствам муниципальных образований, а муниципальные образования и субъекты Российской Федерации не отвечают по обязательствам друг друга, а также по обязательствам Российской Федерации.

В случае невыполнения своих обязательств по гражданско-правовым договорам органы местного самоуправления несут в разных формах

определенную Гражданским кодексом ответственность. Кроме того - и это, во-вторых, - органы местного самоуправления и их должностные лица несут гражданско-правовую ответственность, если выступают не в качестве стороны договора, а как органы публичной власти.

В статье 16 ГК РФ установлено, что убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления, подлежат возмещению муниципальным образованием.

В статье 1069 ГК РФ установлено, что вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет казны муниципального образования.

Возможно и другое, более широкое истолкование ответственности органов местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами, о которой говорится в ст. 76 Федерального закона N 131-ФЗ. В этом случае принимается во внимание ответственность, возникающая в связи с реализацией гражданами своего права на обжалование в суде действий и решений, нарушающих права и свободы граждан. Это право установлено Федеральным законом от 27 апреля 1993 г. "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан".

К действиям (решениям) органов местного самоуправления и их должностных лиц, которые могут быть обжалованы в суд, относятся коллегиальные и единоличные действия (решения), в том числе представление официальной информации, ставшей основанием для совершения действий (принятия решений), в результате которых:

нарушены права и свободы гражданина;

созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод;

незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Граждане вправе обжаловать также бездействие указанных органов и должностных лиц, если оно повлекло перечисленные последствия.

Каждый гражданин имеет право получить, а должностные лица, государственные служащие обязаны ему предоставить возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если нет установленных федеральным законом ограничений на информацию, содержащуюся в этих документах и материалах.

Гражданин вправе обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы, либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию или объединению, общественному объединению, должностному лицу, государственному служащему.

Жалоба гражданина на действия (решения) органов местного самоуправления и их должностных лиц рассматривается судом по правилам гражданского судопроизводства.

На органы местного самоуправления и их должностных лиц, действия (решения) которых обжалуются гражданином, возлагается процессуальная обязанность документально доказать законность обжалуемых действий (решений); гражданин освобождается от обязанности доказывать незаконность обжалуемых действий (решений), но обязан доказать факт нарушения своих прав и свобод.

Установив обоснованность жалобы, суд признает обжалуемое действие (решение) незаконным, обязывает удовлетворить требование гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы.

Установив обоснованность жалобы, суд определяет также ответственность органа местного самоуправления и его должностного лица за действия (решения), приведшие к нарушению прав и свобод гражданина.

Убытки, моральный вред, нанесенные гражданину признанными незаконными действиями (решениями), а также представлением искаженной информации, возмещаются в установленном Гражданским кодексом Российской Федерации порядке.

Если обжалуемое действие (решение) суд признает законным, не нарушающим прав и свобод гражданина, он отказывает в удовлетворении жалобы.

Наступление ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за принятие правовых актов, нарушающих Конституцию РФ, федеральное законодательство, а также конституции и уставы и законодательство субъектов Федерации, связано с осуществлением контроля и надзора за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

7. Внешний надзор и контроль

Если Федеральный закон N 154-ФЗ определял, что надзор за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления федеральных законов, законов субъектов Федерации и уставов муниципальных образований осуществляет только Прокуратура РФ, то новый Федеральный закон N 131-ФЗ, во-первых, устанавливает, что надзор осуществляют как органы Прокуратуры РФ, так и другие органы, уполномоченные на то Федеральным законом и, во-вторых, уточняет перечень актов, за исполнением которых осуществляется надзор: это Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов Федерации, уставы муниципальных образований, муниципальные правовые акты.

Принципиальное значение имеет прокурорский надзор за муниципальными правовыми актами. Число этих актов в соответствии с Федеральным законом N 131-ФЗ и другими федеральными законами увеличилось, а качество муниципального нормотворчества, с точки зрения соответствия его

законодательству, повышается медленно. Достаточно сказать, что в 2009 г., по сведениям Генеральной прокуратуры РФ, было выявлено около 900 тыс. нарушений законов со стороны муниципалитетов, а за 9 месяцев 2010 г. уже почти 720 тыс. Из всего этого огромного количества четверть связана с изданием незаконных правовых актов. При этом чаще субъектами нормотворчества допускались нарушения в таких сферах регулирования, как размещение государственных заказов, бюджетные, градостроительные, земельные и жилищные отношения, жилищно-коммунальное хозяйство, муниципальная собственность.

Так, в Воронежской области по инициативе прокуроров уже приведено в соответствие с федеральным законом свыше 300 незаконных правовых актов в сфере бюджетных отношений. По всей стране прокуроры занимались восстановлением прав и интересов граждан, в том числе и тех, кто находится под особой защитой государства. За 9 месяцев 2010 г. прокурорами изучено почти 550 тыс. правовых актов и их проектов. При этом около 27 тыс. документов содержали коррупциогенные признаки, в том числе 20 тыс. - противоречили закону. Только в текущем году за коррупционные преступления привлечены к уголовной ответственности почти 400 должностных лиц*(119).

В соответствии с Федеральным законом "О Прокуратуре Российской Федерации" прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного органа местного самоуправления - на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме.

При рассмотрении протеста коллегиальным органом о дне заседания сообщается прокурору, принесшему протест. Протест до его рассмотрения может быть отозван принесшим его лицом.

Прокурор вправе вносить представление об устранении нарушений закона. Оно вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению.

В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме. При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания.

Исходя из характера нарушения закона должностным лицом, прокурор выносит мотивированное постановление о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении. Постановление прокурора

о возбуждении производства об административном правонарушении подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме.

Прокурор при осуществлении возложенных на него функций надзора вправе:

по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения муниципальных органов, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений;

выделения специалистов для выяснения возникших вопросов;

проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Прокурор города, района, приравненные к ним прокуроры, их заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать на заседаниях органов местного самоуправления соответствующего и нижестоящего уровней. Прокурор, его заместитель, а также по их поручению другие прокуроры вправе участвовать в рассмотрении внесенных ими представлений и протестов органами местного самоуправления.

При надзоре за соблюдением прав и свобод человека и гражданина прокурор:

рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина;

разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод;

принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба.

Кроме прокуратуры надзор за законностью действий органов и должностных лиц местного самоуправления осуществляют органы государственной власти субъектов Федерации. В подпункте "е" п. 2 ст. 21 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации" говорится, что высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или другому должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты, в случае, если они противоречат Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативным правовым актам субъекта Федерации, а также вправе обратиться в суд.

В последние годы федеральными законами усилены контрольные функции

органов государственной власти в некоторых сферах деятельности органов местного самоуправления. Федеральным законом от 18 декабря 2006 г. N 232-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" предусмотрено, что органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется государственный контроль за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности, в том числе контроль за:

соответствием муниципальных правовых актов законодательству о градостроительной деятельности;

соблюдением установленных федеральными законами сроков приведения муниципальных правовых актов в соответствие с требованиями настоящего Кодекса;

соблюдением процедур, установленных законодательством о градостроительной деятельности для подготовки и утверждения документов территориального планирования, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории, градостроительных планов земельных участков.

Должностные лица органов, осуществляющих контроль за соблюдением законодательства о градостроительной деятельности, имеют право:

проводить проверки деятельности органов местного самоуправления, а также подведомственных им организаций;

требовать от руководителей и других должностных лиц органов местного самоуправления предоставления необходимых документов, материалов и сведений, выделения специалистов для выяснения возникших вопросов;

получать от руководителей и других должностных лиц органов местного самоуправления объяснения по факту нарушения законодательства о градостроительной деятельности.

Должностные лица органов, осуществляющих контроль за соблюдением законодательства о градостроительной деятельности, в случае выявления фактов нарушения органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности обязаны:

направлять в соответствующие органы местного самоуправления обязательные предписания об устранении выявленных нарушений законодательства о градостроительной деятельности и устанавливать сроки устранения таких нарушений;

направлять в органы прокуратуры информацию о фактах нарушения законов для принятия мер прокурором;

принимать меры, необходимые для привлечения руководителей и других должностных лиц органов местного самоуправления к ответственности, установленной законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях.

Должностные лица органов местного самоуправления обязаны:

предоставлять по запросу органа, осуществляющего контроль за соблюдением законодательства о градостроительной деятельности, необходимые для осуществления контроля документы и материалы;

направлять в орган, осуществляющий контроль за соблюдением законодательства о градостроительной деятельности, копии документов территориального планирования, правил землепользования и застройки на бумажном или электронном носителе в двухнедельный срок после их утверждения в установленном порядке;

оказывать содействие должностным лицам органа, осуществляющего контроль за соблюдением законодательства о градостроительной деятельности, в их работе.

Органы государственной власти осуществляют контроль за реализацией органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. Выше были названы меры, которые вправе принимать уполномоченные органы государственной власти в случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Квалифицированный контроль за соответствием Конституции РФ, федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов РФ важнейших муниципальных правовых актов - уставов муниципальных образований - осуществляют органы юстиции при государственной регистрации уставов и вносимых в них изменений, а также уполномоченные органы при составлении регистров муниципальных правовых нормативных актов.

Функции отраслевого контроля осуществляют федеральные службы, специально созданные для выполнения контрольно-надзорных функций. Например, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, Федеральная миграционная служба. Так или иначе, их контроль затрагивает и деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления.

8. Внутренний контроль

Кроме внешнего контроля за органами местного самоуправления, действует внутренний контроль. Это контроль самих органов и должностных лиц местного самоуправления, наделенных в соответствии с уставом муниципального образования контрольными функциями. Они контролируют соответствие деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления уставу муниципального образования и принятым в соответствии с ним нормативным правовым актам представительного органа муниципального образования.

В систему этого контроля входит финансовый контроль представительного органа. К формам этого контроля относятся предварительный контроль - в ходе обсуждения и утверждения проектов законов (решений) о бюджете и иных проектов законов (решений) по бюджетно-финансовым вопросам; текущий контроль - в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджетов на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп законодательных (представительных) органов в ходе парламентских слушаний и в связи с

депутатскими запросами; последующий контроль - в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджетов.

Контроль представительных органов предусматривает право соответствующих представительных органов на получение от местных администраций муниципальных образований необходимых сопроводительных материалов при утверждении бюджета; получение от финансовых органов оперативной информации об исполнении соответствующих бюджетов; утверждение (неутверждение) отчета об исполнении соответствующего бюджета; создание собственных контрольных органов (контрольные палаты, иные органы представительных органов); вынесение оценки деятельности органов, исполняющих бюджеты.

Местные администрации муниципальных образований обязаны предоставлять всю информацию, необходимую для осуществления контроля, представительным органам в пределах их компетенции по бюджетным вопросам, установленной Конституцией Российской Федерации, Бюджетным кодексом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В ряде муниципальных образований приняты положения о муниципальном финансовом контроле. Согласно этим положениям муниципальный финансовый контроль осуществляется, в частности, путем проведения плановых документальных ревизий и проверок в формах комплексных ревизий (проверок) финансовой и хозяйственной деятельности и тематических проверок финансовой и хозяйственной деятельности, а также анализа периодической бухгалтерской и статистической отчетности. В необходимых случаях могут назначаться неплановые ревизии и проверки.

Проведение документальных ревизии и проверок финансово-хозяйственной деятельности осуществляется департаментом финансов администрации, счетно-контрольными органами, главными распорядителями и распорядителями средств местного бюджета.

Департамент финансов администрации проводит ревизии и проверки всех главных распорядителей, распорядителей и получателей средств местного бюджета, а также муниципальных предприятий и учреждений, не являющихся получателями средств бюджета. Ревизии муниципальных предприятий и учреждений, структурных подразделений администрации проводятся, как правило, с периодичностью один раз в два года.

Счетная палата и другие контрольные органы проводит проверки (ревизии) всех главных распорядителей, распорядителей и получателей средств бюджета, а также муниципальных предприятий и учреждений, не являющихся получателями средств бюджета, в порядке и сроки, устанавливаемые в соответствии с Положением о контрольных органах.

Главные распорядители и распорядители средств бюджета осуществляют контроль за использованием бюджетных средств получателями бюджетных средств в части обеспечения целевого использования и своевременного возврата бюджетных средств, выделенных на возвратной основе, а также за представлением отчетности и внесением платы за пользование бюджетными средствами, и проводят проверки подведомственных организаций постоянно.

В соответствии с основными задачами муниципального финансового

контроля органы этого контроля в пределах своей компетенции могут:

1) проверять в организациях, являющихся получателями средств бюджета, денежные документы, регистры бухгалтерского учета и отчетности, планы, сметы и другие необходимые документы, наличие денежных сумм, ценных бумаг и материальных ценностей. При этом при проверке организаций немуниципальной формы собственности рассмотрению подлежат только те денежные документы, регистры бухгалтерского учетам и отчетности, планы, сметы и иные документы, которые связаны с использованием средств местного бюджета;

2) проводить ревизии и проверки в муниципальных предприятиях и учреждениях, не являющихся получателями средств местного бюджета;

3) проводить полные и частичные инвентаризации денежных и товарно-материальных ценностей; опечатывать в необходимых случаях кассы и кассовые помещения, материальные склады, кладовые, архивы; осматривать служебные и производственные помещения, территорию, оборудование, строения;

4) проводить контрольные обмеры выполненных работ, контрольные запуски сырья и материалов в производство для определения правильности установления норм расхода сырья, материалов, топлива и электроэнергии, размеров их фактических расходов, правильности их списания на производстве, полноты оприходования готовой продукции и правильности установления норм естественной убыли при хранении и транспортировке материальных ценностей;

5) привлекать в случае необходимости для участия в проведении ревизий и проверок в установленном порядке специалистов других организаций (для проверки качества продукции и выполненных работ, технологических режимов, фактических затрат сырья, материалов и электроэнергии, состояния строений и сооружений и в других случаях);

6) проводить встречные проверки в организациях. Получать от них справки и копии документов по операциям и расчетам с проверяемыми организациями, структурными подразделениями администрации и др.

7) Там, где муниципальный финансовый контроль налаживается, нарушений финансовой дисциплины становится меньше.

Васильев В.И.

---

*(1) См.: Васильев В.И. О предмете муниципального права // Журнал российского права. 2006. - N 5; Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. - М.: Проспект, 2008. - С. 8-49; Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л., Сивицкий В.А., Тимофеев Н.С. Муниципальное право России: Учебник. - М., 2009. - С. 12; Пешин Н.Л. Что есть муниципальное право и местное самоуправление? Рецензия на учебник В.И. Васильева "Муниципальное право России" // Конституционное и муниципальное право. - 2008. - N 24; Дементьев А. Теория и конституционно-правовая практика местного самоуправления в Российской Федерации. - Обнинск, 2009. - С. 7; и др.

*(2) См., например: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. - М., 2006. - С. 3, 5.

*(3) См.: Выдрин Н.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России: Учебник для вузов. - М., 2001. - С. 11; Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л., Сивицкий В.А., Тимофеев Н.С. Указ. соч. - С. 31.

*(4) Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. - С. 11.

*(5) Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. - С. 11.

*(6) См.: Мицкевич А.В. Соотношение системы советского права с системой советского законодательства // Ученые записки ВНИИСЗ. - М., 1967. - Вып. 11. - С. 18.

*(7) Конкретный анализ соотношения муниципального права с другими отраслями права составляет задачу отдельного исследования. Первая попытка (и не безуспешная) сделана С.А. Сергеевым в книге "Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования". - С. 63-106.

*(8) СЗ РФ. - 2002. - N 4. - Ст. 251.

*(9) См.: Баранова В.М., Поленина С.В. Система права, система законодательства и правовая система. - Н. Новгород, 2000. - С. 14.

*(10) См.: СЗ РФ. - 2004. - N 35. - Ст. 3607.

*(11) См.: Пешин Н.Л. Указ. соч. Вообще, рецензия Н.Л. Пешина сама достойна рецензии. В сущности, ее смысл видится в том, чтобы, споря с автором учебника, высказаться самому по ряду вопросов местного самоуправления. Форма такой рецензии в принципе возможна. Только при этом не следует уходить слишком далеко от предмета критики и связывать ее с тем, что в действительности не пишет автор книги. Этого, увы, не получилось.

Н.Л. Пешин указывает, например, что автор книги "практически не касается в учебнике современных теорий местного самоуправления". На самом деле о состоянии этих теорий в учебнике внятно говорится на с. 31, 32. В частности, автор учебника пишет: "В науке существуют различные точки зрения относительно природы муниципальной власти. Преобладающим является мнение о том, что эта власть сочетает в себе черты государственной и общественной власти" (с. 42).

Н.Л. Пешин критикует автора книги за то, что он обходит вопрос о решениях Конституционного Суда РФ как источников права. Но на с. 58 учебника каждый может прочесть: "многие выводы, содержащиеся как в констатирующей, так и в резолютивной части решений Конституционного Суда РФ, вынесенных по итогам проверки конституционности актов или отдельных норм муниципального права, имеют общеобязательный характер и потому признаются источниками муниципального права".

Касаясь раздела учебника о соотношении государственной власти и местного самоуправления, Н.Л. Пешин упрекает автора в неполноте отмеченных им сфер взаимодействия той и другой стороны и приводит свою систему принципов взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления. Но, во-первых, в данном разделе книги упоминается не только тот ограниченный перечень, на который указывает рецензент, на самом деле он шире и включает и определение государством статуса местного самоуправления, и общеобязательность решений органов местной власти, и судебную защиту местного самоуправления (с. 173). Во-вторых, в этой главе не ставилась цель дать исчерпывающий список форм взаимоотношения органов государственной

власти и местного самоуправления. Автор ставил задачу показать их динамику в связи с принятием Федерального закона N 131-ФЗ. В-третьих, в другом разделе книги определен перечень общих принципов организации местного самоуправления (с. 186, 187), во многом пересекающийся с принципами взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления, сформулированными Н.Л. Пешиным. Поэтому, предлагая свою систему принципов, надо было хотя бы сравнить ее с тем, что написано на сей счет в рецензируемом учебнике.

Автор рецензии, касаясь возможности применения на местном уровне принципа разделения властей, сетует, что в учебнике затрагивается эта тема слишком обще. Автор учебника, по его мнению, полагает: на местном уровне указанный принцип "не применяется, хотя функции между органами местного самоуправления разных типов (реализующих программные и проектные функции) разделены". И далее идут рассуждения рецензента о том, почему должны быть разделены предметы ведения и полномочия между органами, их осуществляющими. На самом деле автор книги смотрит на проблему не столь примитивно. "Официальное правовое обоснование для применения принципа разделения властей как такового, - пишет он, - на муниципальном уровне отсутствует. Конституция говорит о разделении только государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10). Такого разделения муниципальной власти не может быть, хотя бы потому, что на муниципальном уровне нет законодательной и судебной властей. Вместе с тем нет правового обоснования и для запрета использования на уровне местного самоуправления механизмов, характерных для разделения законодательной и исполнительной государственной власти, элементов сдержек и противовесов в их отношениях между собой. Это использование вызывается принципиально теми же потребностями, которые существуют на федеральном и региональном уровнях, а именно необходимостью предупреждения возможности неоправданного увеличения роли какой-либо одной ветви власти" (с. 134). Читатель, надо полагать, чувствует разницу в том, что в действительности написал автор учебника и как "пересказал" его автор рецензии.

Справедливости ради надо отметить, что в рецензии есть верные критические суждения по поводу учебника и местного самоуправления вообще. Но в целом рецензию вряд ли можно признать сделанной корректно.

*(12) Конституционное и муниципальное право. - 2008. - N 16.

*(13) См.: Ключевский О.В. Сочинения: В 9 т. - Т. 2. Курс русской истории. - Ч. 2. - М., 1988.

*(14) См.: Дементьев А. Теория и конституционно-правовая практика местного самоуправления в Российской Федерации. - Обнинск, 2009. - С. 26.

*(15) См., например: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. - М., 2000. - С. 97-103; Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. - М., 2000. - С. 42; Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин И.Л., Сивицкий В.А., Тимофеев Н.С. Муниципальное право России. - М., 2009. - С. 147-170; Дементьев А. Теория и конституционно-правовая практика местного самоуправления в Российской Федерации. - Обнинск, 2009. - С. 26, 27.

*(16) См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: В 2 т. - Т. 1. - 2005. -

С. 328, 329.

*(17) Коркунов Н.М. Русское государственное право. - Т. II. - СПб., 1897. - С. 349.

*(18) См.: Игнатюк Н.А., Замотаев А.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право. - М., 2004. - С. 42-49.

*(19) Определение и пределы принципа субсидиарности: Доклад Координационного комитета по местным и региональным органам власти. Издание Совета Европы. - 1994. - С. 28, 29.

*(20) Более подробно см.: Бабун Р.В. Местное самоуправление и муниципальное управление: современные проблемы. - Обнинск, 2010. - С. 75-81.

*(21) СЗ РФ. - 2000. - N 50. - Ст. 4943.

*(22) Материалы по земскому общественному устройству. - Т. I. - СПб., 1885. - С. 129.

*(23) Там же. - С. 175.

*(24) См.: Коркунов Н.М. Русское государственное право. - В 2 т. - Т. II. Часть особенная. - СПб., 1897. - С. 471.

*(25) Там же. - Ст. 27.

*(26) ПСЗ. - Кн. 1. - Т. II. Городовое положение 1892 г. - Ст. 33. - П. 7, 8.

*(27) ПСЗ. - Положение о губернских и уездных земских учреждениях. - Ст. 57, 121.

*(28) Там же. - Ст. 54, 121.

*(29) Коркунов Н.М. Указ. соч. - С. 423, 424.

*(30) ПСЗ. - Городовое положение. - Ст. 56, 57.

*(31) Коркунов Н.М. Указ. соч. - С. 457.

*(32) ПСЗ. - Положение о губернских и уездных земских учреждениях. - Ст. 117; Городовое положение. - Ст. 121.

*(33) Коркунов Н.М. Указ. соч. - С. 428.

*(34) См.: Лаптева Л.Е. Земское учреждение в России. - М., 1993. - С. 46.

*(35) Васильчиков А. О самоуправлении. - Т. I. - СПб., 1870. - С. 63.

*(36) ПСЗ. Там же. - Устав о земских повинностях. - Ст. 247.

*(37) ПСЗ. - Положение о губернских и уездных земских учреждениях. - Ст. 9, 11, 12, 81 и др.

*(38) Лаптева Л.Е. Указ. соч. - С. 61, 79, 114.

*(39) См. подр.: Лаптева Л.Е. Указ. соч. - С. 61, 79, 114.

*(40) См.: Кизеветтер А.А. Местное самоуправление в России. - СПб., 1896. - С. 146.

*(41) Подробно см.: Могилевский К.И. Столыпинские реформы и местная элита. Совет по делам местного хозяйства (1908-1910). - М.: Росспэн, 2008.

*(42) См.: Веселовский Б.Б. Земство и его новое устройство. - СПб., 1917. - С. 23.

*(43) СУ РСФСР. - 1917. - N 12. - Ст. 180.

*(44) СУ РСФСР. - 1918. - N 52. - Ст. 582.

*(45) Ленин В.И. Соч. - Т. 29. - С. 161.

*(46) КПСС в резолюциях и решениях... Ч. II. - 1953. - С. 445, 446.

*(47) СУ РСФСР. - 1921. - N 26. - С. 147.

*(48) Там же. - 1920. - N 11. - Ст. 68.

*(49) СУ РСФСР. - 1922. - N 10. - Ст. 93.
*(50) СУ РСФСР. - 1922. - N 10. - Ст. 90.
*(51) СУ РСФСР. - 1927. - N 79. - Ст. 533.
*(52) Там же. - 1934. - N 12. - Ст. 78
*(53) СЗ СССР. - 1929. - N 3. - Ст. 26.
*(54) СУ РСФСР. - 1933. - N 29. - Ст. 103.
*(55) СУ РСФСР. - 1927. - N 26. - Ст. 172.
*(56) Велихов Л. Основы городского хозяйства: В 2 ч. - Ч. 2. - 1928. - С. 243.
*(57) Там же. - С. 311.
*(58) Велихов Л. Основы городского хозяйства: В 2 ч. - Ч. 2. - 1928. - С. 298.
*(59) Велихов Л. Основы городского хозяйства: В 2 ч. - Ч. 2. - 1928. - С. 417.
*(60) Там же. - С. 286.
*(61) Там же. - С. 341.
*(62) КПСС в резолюциях и решениях... 1986. - Т. 10. - С. 154, 155.
*(63) Там же. - С. 156.
*(64) Личный архив автора.
*(65) Ведомости СНД СССР и ВС Совета СССР. - 1990. - N 44. - Ст. 914.
*(66) Ведомости ВС РСФСР. - 1990. - N 19. - Ст. 147.
*(67) Там же. - N 26. - Ст. 332.
*(68) САПП РФ. 1993. - N 41. - Ст. 3924.
*(69) Там же. - N 44. - Ст. 4188.
*(70) САПП РФ. 1993. - N 52. - Ст. 5071.
*(71) Конституционное совещание. Стенограмма, материалы, документы. - 1995. - Т. 2. - С. 10.
*(72) Конституционное совещание. Стенограмма, материалы, документы. - 1995. - Т. 7. - С. 201, 202.
*(73) Там же. - С. 204.
*(74) Там же. - Т. 8. - С. 241.
*(75) Конституционное совещание. Стенограмма, материалы, документы. - 1995. - Т. 13. - С. 164, 165.
*(76) Там же. - С. 146.
*(77) Там же. - С. 147, 149.
*(78) Там же. - С. 158.
*(79) Конституционное совещание. Стенограмма, материалы, документы. - 1995. - Т. 19. - С. 427.
*(80) Не любит быстрой езды тот, на ком ездят: Интервью с Д. Козаком // Газета. - 2002. - 8 октября.
*(81) Основы Европейской хартии местного самоуправления: Метод. пособие для вузов. - М., 2000. - С. 41.
*(82) Она создана по совместному распоряжению заместителя руководителя Администрации Президента РФ и руководителя Аппарата Правительства РФ. В ее состав вошли: В.В. Шипов - заместитель Министра экономического развития и торговли РФ (руководитель группы); Р.З. Алтынбаев - председатель Комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления; А.П. Белоусов - мэр г. Твери; В.И. Васильев - главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при

Правительстве РФ; Л.В. Гильченко - заместитель полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе; А.А. Замотаев - начальник отдела по проблемам местного самоуправления Главного территориального управления Президента РФ; С.А. Картанова - начальник юридического отдела администрации г. Сарова Нижегородской области; В.А. Кирпичников - председатель правления Конгресса муниципальных образований РФ; А.М. Лавров - заместитель руководителя Департамента межбюджетных отношений Минфина России; В.С. Мокрый - председатель Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления; Ю.А. Петров - профессор юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета; В.Е. Позгалев - губернатор Вологодской области, член Государственного Совета РФ; В.А. Черников - консультант Центра фискальной политики; А.Н. Широков - руководитель Департамента Минэкономразвития России.

*(83) Государственная Дума. Стенограмма заседаний. Бюллетень N 247 (695). - Ч. II. - 2003. - С. 14-47.

*(84) Независимая газета. - 2010. - 25 ноября.

*(85) Аналитическая записка Счетной палаты РФ "Анализ состояния и проблемы формирования доходного потенциала субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований в 2006-2007 гг.". - С. 41.

*(86) Черногор Н.Н. Модернизация институтов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в ходе муниципальной реформы // Реформа местного самоуправления в Российской Федерации / под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. - М., 2010. - С. 283.

*(87) См. подр.: Васильев В.И. О динамике и стабильности Конституции // Конституция и законодательство: Сборник. - М., 2003. - С. 86-93.

*(88) См.: Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов / Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. - М., 2003. - С. 124.

*(89) Распоряжением Правительства РФ от 25 мая 2004 г. установлен перечень субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Федерации, относящихся к территориям с низкой и высокой плотностью населения. Территория почти 30 субъектов РФ в большей или меньшей мере является малонаселенной. Это Республика Алтай, Тюменская, Иркутская, Кемеровская, Томская, Читинская, Амурская, Камчатская, Архангельская, Мурманская, Магаданская области, Республика Саха (Якутия), Республики Карелия, Коми, Марий Эл и др.

*(90) В Оренбургской области, например, установили порядок расчета пешеходной доступности исходя из средней скорости пешехода 3,5 км в час, наличия дорог между населенными пунктами и их состояния в неблагоприятных природно-климатических периодах. Естественно, чтобы не доводить дело до абсурда, в Федеральный закон N 131-ФЗ пришлось внести изменение, позволяющее учитывать пешеходную доступность, как правило, а на территориях с низкой плотностью населения, как и в отдаленных и труднодоступных местностях, это требование не применять. Таким образом, концептуальный замысел Закона оказался поколебленным, но зато приведенным в большее

соответствие с жизненными условиями.

*(91) СЗ РФ. - 2008. - N 15. - Ст. 242.

*(92) СЗ РФ. - 2008. - N 25. - Ст. 143.

*(93) См., напр.: Публикации в N 1, 2, 3 газеты "Местное самоуправление" за 2008 г. об истории с преобразованием Одинцовского района Московской области.

*(94) См.: Маркварт Э. Курсы кройки и шитья муниципалитетов // Местное самоуправление. - 2010. - N 5.

*(95) См.: Общественная палата РФ. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации // Местное самоуправление. - 2008. - N 2. - С. 20.

*(96) См.: Российская газета. - 2010. - 12 декабря.

*(97) Местное самоуправление. - 2004. - N 14. - С. 6.

*(98) Местное самоуправление. - 2008. - N 4.

*(99) Независимая газета. - 2010. - 9 февраля.

*(100) См.: Модельный закон о выборах депутатов представительного органа муниципального района // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. - 2006. - N 1.

*(101) См.: Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: правовая теория и социальная практика // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. - М., 2004. - С. 60-65.

*(102) См.: Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан Российской Федерации. - М.: Формула права, 2005. - С. 95, 96; Конюхова И.А. Международное и конституционное право: теория и практика взаимодействия. - М.: Формула права, 2006. - С. 28, 29.

*(103) См.: Шевченко Н.В. Муниципальные институты представительной демократии в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. - Ростов н/Д, 2006. - С. 23, 24.

*(104) См., например: Определения Верховного Суда РФ от 23 апреля 2008 г. N 4-Г08-14; от 8 октября 2008 г. N 4-Г08-36 и от 2 декабря 2009 г. N 33-Г09-18.

*(105) См.: Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс. - 2-е изд. - М., 2005. - С. 611.

*(106) См. Итоги реализации Федерального закона N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления" в 2007 г. / под общ. ред. Д.Р. Хромова. - М., 2007. - С. 59.

*(107) Елистратов А.И. Основные начала административного права. - М., 1914. - С. 29.

*(108) Васильчиков А. О самоуправлении. - Т. III. - СПб., 1870. - С. 6.

*(109) СЗ РФ. - 1998. - N 36. - Ст. 4466.

*(110) Определение и пределы принципа субсидиарности: Доклад Координационного комитета по местным и региональным органам власти. Издание Совета Европы. - 1994. - С. 15.

*(111) Decentralization and Local Democracy in the World. First global Report. 2007 // Decentralization.YANV07.pdf.

*(112) СЗ РФ. - 2003. - N 40. - Ст. 3822.

*(113) Елистратов А.И. Указ. соч. - С. 29.

*(114) Бухвальд Е.М. Реформирование муниципальной собственности /

Муниципальные реформы в Российской Федерации / под ред. Т.Я. Хабриевой. - М., 2010.

*(115) Гражданское право: Учебник / под ред. Е.А. Суханова. - М., 2004. - С. 283.

*(116) См.: Лыкова Л.И., Букина И.С. Формирование финансово-бюджетной базы местного самоуправления // Муниципальная реформа в Российской Федерации / под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. - М., 2010. - С. 295, 296.

*(117) См.: Букина И.С. Указ. соч. - С. 332, 333.

*(118) См.: Пылин В.В. Представительные органы местного самоуправления: Дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 1996. - С. 134; Мокеев М.М. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: Дисс. ... канд. юрид. наук. - Саратов, 2003. - С. 116; Муниципальное право / под ред. А.А. Никитина. - М., 2000. - С. 378; Черногор И.И. Модернизация института ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Муниципальная реформа в Российской Федерации / под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. - М., 2010. - С. 264, 265.

*(119) Российская газета. . - 2010. - 27 декабря.