МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ

Под редакцией
доктора юридических наук, профессора ***А.Н. Костюкова***

Рекомендовано Учебно-методическим центром «Профессиональный учебник» в качестве ***учебника*** *для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальностям 030501 «Юриспруденция», 080504 «Государственное и муниципальное управление»*

Закон и право • Москва • 2012

УДК [34:352](470+571)(075.8)
ББК 67.400.7(2Рос)я73-1
М90

Рецензент:
заслуженный юрист РФ, д-р юрид. наук, проф. *С.Д. Князев*
(первый заместитель директора Юридического института
Дальневосточного государственного университета);
д-р юрид. наук, проф. *А.Н. Кокотов*
(зав. кафедрой конституционного права
Уральской государственной юридической академии)

Главный редактор издательства
кандидат юридических наук, доктор экономических наук *Н.Д. Эриашвили*

М90 **Муниципальное** право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям 030501 «Юриспруденция», 080504 «Государственное и муниципальное управление» / под ред. А.Н. Костюкова. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. — 687 с.

I. Костюков, Александр Николаевич.

ISBN 978-5-238-01231-5

Агентство CIP РГБ

Учебник подготовлен в соответствии с требованиями Государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по специальности «Юриспруденция».

На основе новейших федеральных и региональных законодательных и подзаконных актов, судебных решений, муниципальных правовых актов, практики их применения раскрываются самобытность муниципального права и местного самоуправления России, основные принципы деятельности и полномочия органов местного самоуправления, зарубежный опыт организации местного самоуправления, особенности международно-правового регулирования местного самоуправления. Для закрепления теоретического материала к каждой главе прилагаются контрольные вопросы, задания и казусы, требующие самостоятельного решения.

Для студентов, аспирантов, преподавателей юридических факультетов вузов, студентов, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление», работников органов государственной власти и местного самоуправления, а также всех, кто интересуется вопросами осуществления муниципальной реформы в России.

ББК 67.400.7(2Рос)я73-1

ISBN 978-5-238-01231-5

© ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА, 2007

Воспроизведение всей книги или любой ее части любыми средствами или в какой-либо форме, в том числе в Интернет-сети, запрещается без письменного разрешения издательства.

© Оформление «ЮНИТИ-ДАНА», 2007

От авторов

Муниципальное право как динамичная отрасль российского права затрагивает ряд фундаментальных вопросов конституционно-правового развития современной России. Они касаются: разграничения полномочий между Федерацией, субъектами Федерации и муниципальными образованиями; территориальной организации местного самоуправления; муниципальных полномочий по решению вопросов местного значения; местных финансов; муниципальной собственности; земельных отношений; статуса органов и должностных лиц местного самоуправления; других проблем, требующих неотложного решения для успешного поступательного развития страны.

Сложность изучения муниципального права в эпоху перемен заключается в том, что большинство норм Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131 с соответствующими изменениями и дополнениями уже вступило в силу с 1 января 2006 г. на территориях более половины субъектов Российской Федерации. Однако развивающие их федеральные и региональные законодательные и подзаконные акты запаздывают, что серьезно ослабляет новаторский потенциал Федерального закона. Учитывая это обстоятельство, авторы учебника анализируют сложившуюся позитивную практику применения правовых актов органами государственной власти и местного самоуправления, что позволяет изучающим данную дисциплину лучше уяснить социально-экономическую ситуацию в муниципальных образованиях России, а также тенденции совершенствования законодательства о местном самоуправлении и его отдельных сфер жизнедеятельности.

Структура учебника соответствует программе курса, его содержание основывается на системе законодательства о местном самоуправлении, отражает сложившиеся на сегодняшний день теоретические представления о его природе и основных институтах. В учебнике выделены четыре раздела, посвященные соответственно понятию и системе российского

муниципального права, самобытности отечественного местного самоуправления, компетенции местного самоуправления в России, зарубежному опыту организации местного самоуправления и международно-правовому регулированию местного самоуправления на глобальном, региональном и межгосударственном уровнях. Раздел «Компетенция местного самоуправления в России» излагается с учетом Великой хартии муниципальных прав, разработанной коммунальной наукой в начале XX в., предполагающей максимальную эффективность местного самоуправления как института публичной власти.

Для закрепления изученного материала к каждой теме предлагаются контрольные вопросы и задания, а также разнообразные казусы, основанные на ситуациях из практической деятельности местного самоуправления. В учебнике дан библиографический список, включающий перечень нормативных правовых актов и учебную литературу по проблемам местного самоуправления и муниципального права.

***Коллектив авторов*:**

С.В. Арбузов, канд. юрид. наук, доцент — гл. 6, 8;
А.В. Бесштанько, канд. юрид. наук, доцент — гл. 10, 12;
И.В. Глазунова, канд. юрид. наук, доцент — гл. 15;
М.Ю. Дитятковский, канд. юрид. наук, доцент — гл. 13 (13.3—13.7), 16, 17;
А.И. Казанник, д-р юрид. наук, профессор — гл. 9, 21, 22;
А.Н. Костюков, д-р юрид. наук, профессор — введение, гл. 1 (1.1—1.6), гл. 2, 4, 5, 7, гл. 13 (13.1—13.2), контрольные вопросы, казусы к гл. 1, 2, 4, 5—9, 11—13, 15—18, 20—23, перечень нормативных правовых актов, список учебной литературы;
Д.В. Котелевский, канд. юрид. наук — гл 11;
Д.Е. Кошель, канд. юрид. наук, доцент — гл. 18;
О.В. Марченко, канд. юрид. наук — гл. 1(17.7), гл. 3, казусы к гл. 3;
А.С. Матненко, канд. юрид. наук, доцент — гл. 14, 19, казусы к гл. 3;
М.Л. Рогожников, канд. юрид. наук, доцент — гл. 23;
М.Ю. Федорова, д-р юрид. наук, профессор — гл. 20.

Раздел 1

ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА РОССИИ

1. Муниципальное право как отрасль права

2. Система муниципального права

3. Муниципальное право как наука и учебная дисциплина

Глава 1

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА

1.1. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО — КОМПЛЕКСНАЯ ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА

Муниципальное право традиционно определяется как ***комплексная отрасль права***. Однако в понятие комплексности правоведы вкладывают различное содержание. Одни исследователи объясняют комплексный характер муниципального права наличием в нем сфер тесного взаимодействия с первичными отраслями права[1]. Вторые обусловливают это комплексным характером отношений, входящих в его предмет[2]. Третьи объясняют комплексный характер муниципального права фактом его возникновения на стыке других отраслей права[3]. Каждая позиция имеет важное теоретическое значение, вносит свой позитивный вклад в развитие муниципально-правовой науки, поэтому представим их подробнее.

О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев рассматривают муниципальное право как комплексную отрасль российского права, представляющую собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации местного самоуправления и решения населением муниципальных образований непосредственно, через выборные и другие органы местного самоуправления вопросов местного значения, а также в процессе реализации отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления[4]. Комплексность муниципального права обусловлена тем, что данная отрасль права имеет «пограничные» зоны тесного взаимодействия с другими отраслями права, доля которых в муниципальном праве весьма суще-

---

[1] См.: *Кутафин О.Е.*, *Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 2000. С. 35.

[2] См.: *Баглай М.В.*, *Габричидзе Б.Н.* Конституционное право Российской Федерации. М., 1996. С. 486.

[3] См.: *Князев С.Д.*, *Хрусталев Е.Н.* Российское муниципальное право. Владивосток, 1997. С. 8; *Пылин В.В., Глущенко П.П.* Муниципальное право: Учеб. пособие. СПб., 2000. С. 17—18.

[4] См.: *Князев С.Д.*, *Хрусталев Е.Н.* Указ. соч. С. 8; *Пылин В.В.*, *Глущенко П.П.* Указ. соч. С. 17—18.

ственна, что не исключает его самостоятельности. Такую позицию поддерживает и Н.В. Постовой[1].

М.В. Баглай и Б.Н. Габричидзе рассматривают муниципальное право как совокупность юридических норм, регулирующих комплексные по своему характеру отношения в сфере местного самоуправления, его систему, компетенцию, гарантии и ответственность, а также формы деятельности[2]. Вместе с тем авторы не конкретизируют, в чем проявляется комплексность муниципальных отношений, и соответственно комплексность муниципального права. Подобное мнение высказывает и Е.С. Шугрина[3].

С.Д. Князев, Е.Н. Хрусталев, анализируя комплексный характер муниципального права, объясняют данный факт тем, что оно базируется на стыке ряда отраслей права: конституционного, административного, финансового и некоторых других. Для муниципального права не характерно доминирование в его структуре правовых норм одного отраслевого характера. Так, если избирательное право Российской Федерации объективно тяготеет к конституционному праву, таможенное и служебное — к административному, то муниципальное право вряд ли может быть однозначно отнесено к государственному, административному или финансовому праву. Российское муниципальное право, комплексно обеспечивая регламентацию отношений, составляющих одну из основ конституционного строя, в равной степени использует потенциал норм права различного отраслевого характера и не может быть отождествлено ни с одной российской отраслью права по причине преобладания в его составе государственно-правовых, административно-правовых или иных предписаний. В этом, по их мнению, и есть одна из особенностей природы муниципального права как комплексного юридического образования[4]. Данная позиция сходна с первой, поскольку комплексность муниципального права обусловлена его взаимодействием с другими отраслями права. При этом комплексность самих отношений, входящих в предмет муниципально-правового регулирования, а также комплексность муниципально-правового режима специально не рассматриваются.

В.В. Пылин и П.П. Глущенко тоже упоминают о комплексности муниципального права, акцентируя внимание на том факте, что оно является вторичной, производной отраслью права, которая базируется на таких основных отраслях права, как конституционное, административное, гражданское[5].

---

[1] См.: *Князев С.Д.*, *Хрусталев Е.Н.* Указ. соч. С. 8; *Пылин В.В.*, *Глущенко П.П.* Указ. соч., С. 17—18.
[2] *Баглай М.В.*, *Габричидзе Б.Н.* Указ. соч. С. 486.
[3] *Шугрина Е.С.* Муниципальное право: Учебник. М., 2000. С. 68.
[4] *Князев С.Д.*, *Хрусталев Е.Н.* Указ. соч. С. 8.
[5] *Пылин В.В.*, *Глущенко П.П.* Указ. соч. С. 58.

В процессе осуществления местного самоуправления *как самостоятельного уровня власти* решается множество вопросов в различных сферах жизнедеятельности населения. Это то, что М.В. Баглай и Б.Н. Габричидзе характеризуют как комплексные отношения в структуре муниципального права. Данное обстоятельство, в свою очередь, обусловливает двойную «прописку» большинства норм муниципального права. С одной стороны, это нормы соответствующих отраслей права, т.е. конституционного, административного, гражданского, финансового и т.д., с другой — они являются и нормами муниципального права.

Необходимость использования норм из других отраслей связана с наличием широкого круга вопросов местного значения, решением которых и занимаются субъекты местного самоуправления. Например, согласно ст. 124 ГК РФ городские, сельские поселения и другие муниципальные образования участвуют в отношениях, регулируемых гражданским законодательством. Органы местного самоуправления, действующие от имени муниципального образования, вправе выступать заказчиком по строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, оказанию услуг на его территории. Соответственно *нормы гражданского права*, регулирующие гражданско-правовые отношения с участием публично-правовых образований в сфере местного самоуправления, будут равно и нормами муниципального права.

Муниципальное право использует ряд *норм финансового права*. Одним из институтов муниципального права является муниципальная собственность, в том числе местные финансы. Не все финансовые отношения составляют предмет финансового права, а только те, которые возникают в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Значительная часть финансовых отношений органов местного самоуправления и муниципальных образований входит в предмет финансового права, а потому правовые нормы, осуществляющие регламентацию таких отношений, будут одновременно *нормами муниципального права.*

Муниципальное право регламентирует свои собственные отношения: по созданию органов и моделей местного самоуправления, компетенции органов местного самоуправления, оформлению территорий и наименований муниципальных образований, изданию муниципальных правовых актов и некоторые другие. Они регулируются федеральными и региональными законами, уставами муниципальных образований. Муниципальные отношения, регулируемые исключительно муниципальным правом, — важнейший показатель комплексного характера муниципального права.

Комплексность муниципального права как отрасли российского права характеризуют уставы муниципальных образований, являющиеся актами учредительного характера, обладающими высшей юридической силой по отношению к другим муниципальным правовым актам. Именно *уставные нормы* являются исключительно муниципальными и не могут содержаться в нормативных актах других отраслей права. Устав муниципального образования включает обязательные положения, отнесенные к предмету уставного регулирования федеральными и региональными законами, и дополнительные положения, относящиеся к предмету самостоятельного уставного регулирования[1].

Комплексность муниципального права обеспечивает *муниципальный режим*. Особый режим муниципально-правового регулирования, по мнению Н.С. Бондаря, основан не на едином методе, а на особенностях сочетания различных способов правового воздействия на самоуправленческие (муниципальные) отношения[2]. В юридическом режиме муниципального права преобладают дозволения и обязывания. Комплексность муниципально-правового режима проявляется в сочетании императивного и диспозитивного способов правового регулирования.

Специфической особенностью муниципального права как комплексной отрасли права является тот факт, что отраслевые правовые нормы реализуются *на территории муниципальных образований*. Кроме того, данные нормы применяются специальными субъектами, которые являются субъектами муниципального права. Среди субъектов муниципального права можно выделить статусные субъекты, деятельность которых регулируется преимущественно муниципальным правом. Таковыми, в частности, являются население муниципального образования, органы местного самоуправления, органы территориального общественного самоуправления, сами муниципальные образования как субъекты права.

Деятельность субъектов муниципального права (как особых, статусных, так и иных, не являющихся исключительно субъектами муниципального права) осуществляется посредством *сложного комплекса отношений*. Для этих отношений характерны регулярность, возобновляемость и повторяемость, многоцелевой характер, специализация и интеграция. Общественные отношения, регулируемые муниципальным правом, составляют своеобразную систему, поскольку

---

[1] См. подробнее: *Арбузов С.В.* Устав муниципального образования и основные проблемы уставного регулирования (на примере городского самоуправления): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. С. 6—7.

[2] *Муниципальное* право Российской Федерации / Под ред. Н.С. Бондаря. М., 2002. С. 28.

складываются в различных сферах и областях местной жизни: в сфере жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства и озеленения, транспортного обслуживания населения и т.д.

Местное самоуправление органично связано и тесно взаимодействует с *техническими системами*, функционирующими на уровне муниципальных образований (энергетика, связь, транспорт, теплоснабжение, водоснабжение и др.). Технические системы представляют собой сочетание технических средств из множества отдельных видов различного оборудования[1]. Местное самоуправление *как социальная система* является совокупностью общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся на территории муниципальных образований в результате совместной деятельности субъектов местного самоуправления. Социальные и технические системы составляют целостный организм. Системный подход являются важнейшим, определяющим компонентом и техники, и управления. Основная цель системного подхода состоит в том, чтобы в опоре на современные технические средства рационализировать управление социальными процессами[2]. Проблемы рационализации управления решаются на местном уровне органами местного самоуправления, населением муниципальных образований и другими субъектами муниципальных отношений. Тесная взаимосвязь местного самоуправления с техническими системами практически доказывает комплексность муниципального права.

Итак, выделение муниципального права в самостоятельное правовое образование — явление закономерное и обоснованное с учетом сложности и неоднородности самоуправленческих отношений, регулируемых данной отраслью.

Муниципальное право — *самостоятельная* отрасль права в силу того, что имеет свой предмет правового регулирования — муниципальные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления в городских, сельских поселениях и других муниципальных образованиях. Кроме того, есть и дополнительные признаки: субъектный состав данной отрасли, своеобразный муниципально-правовой режим, наличие собственных правовых конструкций.

Муниципальное право — первичная, *приоритетная* по отношению к другим правовым образованиям отрасль права. Дискуссия по этой проблеме определяет возрастающую роль муниципального права как комплексного правового образования в системе российского права.

---

[1] *Основы* социального управления / Под ред. В.Н. Иванова. М., 2001. С. 127.
[2] См. подробнее: *Юдин. Э.Г.* Системный подход и принцип деятельности. М., 1978. С. 212—215.

1.2. МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ

Специфика рассматриваемого режима предопределена ***рядом факторов***, среди которых наиболее значимыми являются:

- сфера формирования режима — местное самоуправление;
- особый субъектный состав отношений, составляющих предмет муниципально-правового регулирования;
- право муниципальной собственности — экономическая основа режима;
- оригинальное сочетание обязываний, дозволений и запретов в муниципальном праве;
- особенности правовой защиты муниципально-правового режима.

1. *Местное самоуправление как сфера формирования муниципально-правового режима.* Специфика муниципально-правового режима во многом предопределена государственно-правовой природой такого социально-политического института, как местное самоуправление. Так, в законодательстве развитых зарубежных стран муниципалитеты закреплены в качестве корпораций публичного и частного права, т.е. учреждений, обладающих правами публичного содержания (субъектов конституционных, административных финансовых и иных правоотношений) и правами юридического лица. В такой правоспособности муниципального образования и проявляется его государственно-правовая природа как организации публичной власти на местах и в то же время как юридического лица. Другими словами, местное самоуправление — это одновременно и публичная власть, и элемент гражданского общества.

Важной отличительной чертой отраслевого муниципально-правового режима, позволяющей выделять его в числе прочих отраслевых режимов, является *комплексный характер* — его формирование происходило на основе заимствования правовых режимов основных отраслей права: конституционного, административного, финансового, гражданского, земельного и т.д.

Этот процесс был охарактеризован в науке как удвоение структуры права, которое полностью согласуется с общефилософскими представлениями о возможности объективирования того или иного явления в нескольких перекрещивающихся структурах[1]. Здесь специфика отраслевого муниципально-правового режима заключается в согласовании различных правовых режимов в одной сфере — сфере местного самоуправления.

Формирование всех систем муниципального управления связано *с двумя основными общественными проблемами*: вертикальной органи-

[1] *Алексеев С.С.* Общая теория права: В 2 т. М., 1982. Т. 1. С. 256.

зацией государственной власти и ее взаимосвязями с различными городскими и сельскими общинами, местным населением различных видов поселений.

Другая особенность режима муниципального права как отрасли права заключается в том, что, будучи закрепленным на федеральном уровне, он обязательно должен получить конкретизацию через нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации и является окончательно сформированным только в нормативных правовых актах органов местного самоуправления, т.е. имеет *локально-территориальный характер*. Так, правовой статус муниципального служащего устанавливается федеральным законодательством, законодательством субъекта Российской Федерации и конкретизируется правовыми актами муниципального образования.

Третья особенность состоит в том, что муниципальное право основано на ряде *муниципально-правовых принципов*, которые определяют целевую и функциональную направленность муниципально-правового режима, а в конечном счете — его содержание. Среди них есть и такие, которые имеют универсальный характер действия, (т.е. распространяются на все сферы общественной жизни) и связаны с общими условиями муниципально-правового регулирования, например принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Однако содержательная направленность муниципально-правового режима, его специфика обусловлены прежде всего принципами самостоятельности муниципально-правового регулирования:

- организационного обособления субъектов муниципально-правовых отношений;
- разграничения полномочий субъектов муниципально-правовых отношений и их соразмерности материально-финансовым ресурсам;
- главенства населения как субъекта муниципально-правовых отношений.

Но есть и другие, не менее важные принципы. Так, принцип многообразия организационных форм осуществления муниципально-правовых отношений предполагает возможность выбора населением организационной модели местного самоуправления, которая влияет на тип муниципально-правового режима.

2. *Особый субъектный состав отношений, составляющих предмет муниципально-правового регулирования*. Это население муниципального образования, органы и должностные лица местного самоуправления, депутаты представительного органа местного самоуправления, собрания (сходы) граждан, муниципальные образования, органы территориального общественного самоуправления, ассоциации и союзы муниципальных образований, причем обязатель-

ными субъектами муниципально-правовых отношений являются население и органы местного самоуправления. Они обладают особым правовым статусом, которым обусловлено своеобразие муниципально-правового режима: некоторые из них могут быть участниками только муниципально-правовых отношений. Например, деятельность таких субъектов, как население муниципальных образований и других территорий, где осуществляется местное самоуправление, а также органов местного самоуправления, муниципальных образований, органов территориального общественного самоуправления и некоторых других может осуществляться только в пределах действия муниципально-правовых норм.

В рамках режима отрасли муниципального права существуют собственные, специфические режимы отдельных муниципально-правовых институтов (модели местного самоуправления, правовой режим муниципального образования, правовой статус органов и должностных лиц местного самоуправления и т.д.), которые, в свою очередь, имеют *межотраслевой характер*, т.е. экспортируются в другие отрасли права.

3. *Муниципальная собственность как экономическая основа муниципально-правового режима.* Муниципальная собственность играет важную роль в формировании муниципально-правового режима, поскольку обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения (ч. 1 ст. 130 Конституции РФ), а также самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления (ч.1 ст.131 Конституции РФ).

Являясь экономической основой муниципально-правового режима, право муниципальной собственности — это еще и субъективное право местного населения, органов местного самоуправления владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальным имуществом. Будучи институтом публичной власти, субъекты муниципального права вступают в гражданско-правовые отношения и при этом не теряют своих властных функций, вследствие чего предмет правового регулирования отрасли муниципального права носит *публично-частный характер*, так как включает в себя и публично-правовые, и частно-правовые отношения, что предполагает специфическое сочетание способов правового регулирования, характерное только для муниципально-правового отраслевого режима.

4. *Оригинальное сочетание обязываний, дозволений и запретов в муниципальном праве.* Прежде всего необходимо отметить, что структура муниципально-правового режима (как и любого другого юридического режима отрасли) является иерархической, т.е. многоуровневой, поскольку одним из ее компонентов является метод правового регулирования.

В общей теории права выделяют три способа правового регулирования:

- *позитивное обязывание* (предписание) — возложение на лицо обязанности к активному поведению, т.е. обязанности совершения определенных действий;
- *дозволение* — предоставление лицу права на свое, собственное активное поведение, совершение тех или иных действий;
- *запрет* — возложение на лицо обязанности воздерживаться от определенного поведения, от совершения тех или иных действий.

В режиме муниципального права как комплексной отрасли преобладают дозволение и обязывание, тогда как последний из трех перечисленных способов правового регулирования — запрет — используется значительно реже. Это два основных способа регулирования общественных отношений, которые применяются во всех отраслях права. Муниципальное право в этом смысле не исключение.

Специфика муниципально-правового регулирования обусловлена тем, что муниципальное право является комплексной отраслью, в которой сосуществуют частноправовые и публично-правовые институты. Поэтому метод муниципального права носит комплексный характер, в нем сочетается императивное и диспозитивное регулирование. Для регулирования частноправовых отношений в сфере местного самоуправления (например, при сдаче в аренду недвижимости, находящейся в собственности муниципального образования) применяется дозволение, тогда как основным способом регулирования публично-правовых отношений является обязывание, т.е. императивный метод. В предмете муниципального права публичные отношения преобладают. Следовательно, комплексный метод муниципального права основан на сочетании двух способов правового регулирования — обязывания и дозволения, причем с преобладанием первого и при активном использовании второго.

5. *Особенности правовой защиты муниципально-правового режима*. Важным структурным элементом отраслевого муниципально-правового режима можно считать систему его правовой защиты, гарантий, обеспечивающих его существование и эффективное функционирование. Такого рода гарантии местного самоуправления и собственно муниципально-правового режима установлены:

- в Конституции РФ (запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией и федеральными законами; право на судебную защиту и право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти);

- в федеральном законодательстве (обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов и должностных лиц местного самоуправления; обязательность рассмотрения обращений органов и должностных лиц местного самоуправления и др.);
- в законодательстве субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, местных референдумах, выборах органов и должностных лиц местного самоуправления, собраниях и сходах граждан, формировании муниципальной собственности, а также об административной ответственности за правонарушения при осуществлении местного самоуправления (например, в Ставропольском крае, Владимирской и Ярославской областях вопросы административной ответственности за правонарушения при осуществлении местного самоуправления регулируются специальными законами[1]);
- в уставах муниципальных образований и иных нормативно-правовых актах органов местного самоуправления.

Особое место в системе способов правовой защиты муниципально-правового режима занимает судебная защита, которая в наиболее полной мере способна обеспечить его существование и функционирование в заданных параметрах.

Граждане, проживающие на территории муниципального образования, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления вправе предъявлять в суд или арбитражный суд иски о признании недействительными нарушающих права местного самоуправления актов должностных лиц и органов государственной власти, должностных лиц и органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, а также общественных объединений. Принцип судебной защиты закреплен в Европейской Хартии местного самоуправления и в Конституции РФ.

Немаловажную роль в формировании муниципально-правового режима, помимо так называемых специальных, или *собственно юридических гарантий*, играют *социально-политические*, *экономические* и *духовные гарантии*, от которых во многом зависит эффективность правовых способов защиты местного самоуправления. К их числу

[1] *Закон* Ставропольского края «Об административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением местного самоуправления в Ставропольском крае» от 20 декабря 1996 г. № 42-КЗ // Сб. законов и других правовых актов Ставропольского края. 1997. № 1—2 (31—32). Ст. 387; *Закон* Владимирской области «Об административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением местного самоуправления» от 6 июня 1996 г. № 105; *Закон* Ярославской области «Об административных правонарушениях, связанных с осуществлением местного самоуправления в Ярославской области» от 22 ноября 1996 г. № 19-З // Губернские вести. Спец. выпуск «Документ». 1996. 20 декабря.

следует отнести прежде всего существующую в стране систему культурных и идеологических ценностей, общий уровень общественного сознания, в частности правосознания, политическую и правовую культуру, а также общий уровень развития экономической и политической систем российского общества.

1.3. ПРЕДМЕТ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

Предметная определенность — ключевое условие формирования и развития муниципального права. Предметом муниципального права является круг общественных отношений, складывающихся в сфере местного самоуправления. В муниципально-правовой науке можно выделить три основных подхода к определению понятия и содержания предмета муниципального права, каждый из которых имеет важное теоретическое, познавательное и практическое значение.

Сторонники первого подхода — С.Д. Князев и Е.Н. Хрусталев[1], Е.С. Шугрина[2] — под предметом муниципального права понимают общественные отношения, возникающие в процессе реализации населением своего права на местное самоуправление. Конституция РФ определила, что граждане РФ осуществляют местное самоуправление путем референдума, выборов, других форм волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. При этом структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ст. 130 и 131). В рамках данного подхода к пониманию предмета муниципального права находятся также позиции, выраженные А.И. Коваленко[3], Н.Л. Пешиным[4], Т.М. Бялкиной и М.В. Карасевой[5], которые под предметом муниципального права понимают общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления. По сути, это лишь незначительная конкретизация приведенного выше определения, поскольку осуществление права на местное самоуправление проявляется как в организационном его оформлении, так и в непосредственном осуществлении.

Сторонники второго подхода — А.Н. Кокотов и А.С. Саломаткин — под предметом муниципального права понимают местное самоуправление как комплекс общественных отношений, регулируемых мно-

---

[1] *Князев С.Д., Хрусталев Е.Н.* Указ. соч. С. 9.
[2] *Шугрина Е.С.* Указ. соч. С. 67.
[3] *Муниципальное* право / Под ред. *А.И. Коваленко.* М., 1997. С. 7.
[4] *Пешин Н.Л.* Муниципальная финансовая система Российской Федерации: Науч.-практич. пособие. М., 2000. С. 46.
[5] *Бялкина Т.М., Карасева М.В.* О предметах муниципального и финансового права // Журнал российского права. 1998. № 1. С. 96.

гими отраслями права[1]. Предмет муниципального права они видят в специфическом комплексе общественных отношений, которые объединяют понятием «местное самоуправление». Местное самоуправление как право граждан на его осуществление, основа конституционного строя и форма народовластия не может одновременно выступать предметом правового регулирования исключительно муниципального права. Это особая сфера жизни общества, которая определяет специфику общего предмета муниципального права. Собственный же предмет муниципального права — это так называемое муниципальное строительство или муниципальное устройство, которые задают своеобразие предмета муниципального регулирования в целом[2]. При определении общего предмета муниципального права О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев своеобразие системы отношений связывают с особой сферой общества — сферой местного самоуправления[3]. И.В. Выдрин рассматривает предмет муниципального права как комплекс общественных отношений властно-управленческого, организационного и финансово-экономического свойства, складывающихся в местном самоуправлении[4].

Третий подход предложил В.А. Пертцик. По его мнению, предмет муниципального права имеет сложный состав и включает ряд элементов: а) правовые и организационные отношения, складывающиеся в процессе работы муниципальных органов; б) правовые нормы и организационные обычаи (правила), регулирующие деятельность органов представительства и управления; в) права и обязанности муниципальных органов при условии четкого разделения их компетенции и обособленности относительно органов государственной власти; г) бюджетное устройство и бюджетный процесс муниципальной единицы; д) практику функционирования муниципальных органов[5].

При таком подходе помимо общественных отношений в предмет правового регулирования включаются материальные и юридические источники муниципального права (нормы и обычаи, практика функционирования муниципальных органов), права и обязанности (элементы муниципальных правоотношений), бюджетное устройство и бюджетный процесс муниципального образования.

Это весьма интересный подход, но с ним сложно согласиться. Во-первых, нормы и обычаи призваны регулировать те обществен-

---

[1] *Кокотов А.Н., Саломаткин А.С.* Муниципальное право России. М., 2005. С 12.
[2] Там же. С. 13.
[3] *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Указ. соч. С. 8.
[4] *Выдрин И.В.* Муниципальное право. М., 2004. С. 13.
[5] *Местное* самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. М., 1994. С. 141.

ные отношения, которые составляют предмет муниципального права. Они выполняют регулятивную функцию и не могут сами по себе входить в предмет правового регулирования. В противном случае произошло бы смешение понятий объекта правового воздействия и средств, с помощью которых оно осуществляется. Во-вторых, юридическая практика является элементом системы права в целом и не может быть включена в предмет правового регулирования. В-третьих, права и обязанности, выступают как элементы правоотношений, поэтому их взаимосвязи обусловливают характер правоотношений, что в итоге оказывает влияние на отнесение их к предмету той или иной отрасли права. В-четвертых, вопросы бюджетного устройства и процесса муниципального образования являются лишь одной из групп общественных отношений, которые составляют предмет муниципального права.

Учитывая изложенное, наиболее оправданным и видится следующее определение. ***Предмет муниципального права*** — система общественных отношений, возникающих в процессе организации и деятельности местного самоуправления, которые объективно, по своей природе могут поддаваться нормативно-организационному воздействию и в конкретных социально-политических условиях требуют такого воздействия.

Структура предмета муниципального права отражает внутреннее устройство, строение муниципального права.

Специалисты рассматривают ее главным образом через группировку общественных отношений по различным основаниям.

С.Д. Князев и Е.Н. Хрусталев[1], а также В.А. Баранчиков[2] включают в структуру предмета муниципального права следующие группы отношений: а) возникающие в процессе выбора населением организационных форм местного самоуправления, его структуры, формирования органов местного самоуправления; б) связанные с деятельностью местного самоуправления, его органов по управлению муниципальной собственностью, муниципальным хозяйством, формированием и исполнением местного бюджета, управленческой и контрольной деятельностью в различных сферах местной жизни; в) возникающие в процессе осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им в соответствии с законодательством, организации и исполнения ими законодательных и правовых актов федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации; г) связанные с реализацией органами местного самоуправления конституционного права на судебную защиту, на компенсацию расходов, воз-

[1] *Князев С. Д., Хрусталев Е. Н.* Указ. соч. С. 9—10.
[2] *Баранчиков В. А.* Муниципальное право: Учебник для вузов. М., 2000. С. 76—78.

никающих в связи с возложением на них дополнительных полномочий, а также в связи с непрерывной деятельностью органов государственной власти.

Основанием для выделения данных групп общественных отношений служит их содержание. При этом последняя группа общественных отношений, связанная с реализацией права на судебную защиту, призвана обеспечивать осуществление предыдущих групп общественных отношений.

О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев подразделяют общественные отношения, составляющие предмет муниципального права, в зависимости от формы осуществления местного самоуправления: а) возникающие в процессе решения вопросов местного значения путем непосредственного выражения гражданами своей воли (в данную группу входят отношения, возникающие в связи с проведением местного референдума, схода граждан, муниципальных выборов и других форм непосредственной демократии); б) связанные с деятельностью выборных и других органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью, объектами муниципального хозяйства, формированием и исполнением местного бюджета, а также иной их деятельностью в различных сферах местной жизни, направленной на обеспечение жизнедеятельности населения муниципального образования, решение других вопросов местного значения, включая и вопросы организации работы муниципальной службы; в) возникающие в процессе реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им в соответствии с законодательством, а также в процессе организации и исполнения органами местного самоуправления законодательных и правовых актов федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации[1].

Подобную классификацию предлагают И.В. Выдрин и А.Н. Кокотов[2], добавляя при этом общественные отношения, связанные с функционированием различных отраслей местного хозяйства — через определение компетенции муниципальных образований и статуса различных объектов муниципального имущества. Данный подход к структуре предмета муниципального права также обоснован.

Вместе с тем в приведенной классификации не выдерживается классификационное основание. Так, последние две группы отношений (связанные с осуществлением государственных полномочий и с функционированием различных отраслей местного хозяйства) скорее характеризуют структуру деятельности органов местного са-

[1] *Кутафин О.Е.*, *Фадеев В.И.* Указ. соч. С. 11—12.
[2] *Выдрин И.В.*, *Кокотов А.Н.* Указ. соч. С. 14.

моуправления, не выступая самостоятельными формами осуществления местного самоуправления.

К выделенным О.Е. Кутафиным, В.И. Фадеевым в структуре предмета муниципального права общественным отношениям Н.В. Постовой добавляет следующие группы: а) отношения, возникающие в связи с наличием финансово-экономической основы местного самоуправления; б) отношения, возникающие в связи с установлением территориальной основы местного самоуправления; в) отношения по гарантиям местного самоуправления; г) отношения ответственности в системе местного самоуправления; д) отношения муниципальной службы в системе местного самоуправления; е) взаимоотношения органов местного самоуправления и органов государственной власти[1]. В данном случае основаниями классификации выступают институты муниципального права.

А.И. Коваленко классифицирует общественные отношения, составляющие предмет муниципального права на следующие группы: а) отношения, возникающие в процессе формирования местного самоуправления и его органов; б) отношения, связанные с рамками деятельности и предметами ведения местного самоуправления и его органов; в) отношения, возникающие в процессе государственной поддержки местного самоуправления; г) отношения, специфицирующие деятельность органов местного самоуправления в результате наделения их определенными государственными полномочиями федеральными органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации; д) отношения, связанные с судебной защитой прав органов местного самоуправления и гарантиями местного самоуправления; е) отношения, обусловленные ответственностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами[2]. Данное структурирование также осуществлено в зависимости от построения муниципально-правовых институтов.

Признавая позитивным институциональный подход как критерий классификации, необходимо отметить следующее. Институт права (как совокупность правовых норм) является элементом системы права, но не структуры предмета правового регулирования (состоящем из общественных отношений). Для определения структуры предмета муниципального права не может применяться институциональный подход. В противном случае будет происходить подмена одного правового явления другим. На наш взгляд, такая группировка общественных отношений, возникающих в связи с

[1] *Постовой Н.В.* Муниципальное право России. М., 1998. С. 3—4.
[2] *Муниципальное* право / Под ред. А.И. Коваленко. С. 7.

осуществлением местного самоуправления, не может рассматриваться для структурирования предмета муниципального права.

Н.С. Бондарь приводит другую, не менее значимую в теоретическом плане классификацию общественных отношений, составляющих предмет муниципального права, исходя из их материального содержания: а) отношения, определяющие систему самоорганизации населения, включая функционирование институтов непосредственной демократии по месту жительства для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения; б) отношения, характеризующие закономерности социально-политической организации муниципальной власти, ее выборность, независимость и организационную обособленность по отношению к государственной власти, формы осуществления, основные начала взаимоотношений муниципальной власти с гражданами, хозяйствующими субъектами, общественными объединениями. В своей основе это организационно-управленческие муниципальные отношения; в) имущественные муниципальные отношения, характеризующие экономическое содержание местного самоуправления, закономерности его экономической организации. Основу муниципально-правовых имущественных отношений составляет муниципальная собственность как система отношений, складывающихся в результате владения, пользования и распоряжения муниципальным образованием экономическими и финансовыми объектами местного самоуправления; г) отношения, связанные с формированием и распределением бюджетных и внебюджетных средств местного самоуправления, которые должны развиваться в рамках муниципальных образований на основе самостоятельности, под ответственность самих местных сообществ за формирование и распоряжение местными бюджетными и внебюджетными средствами; д) личные неимущественные отношения, определяющие положение человека в системе местного самоуправления как субъекта нематериальных благ. Последние во многом совпадают с перечнем тех нематериальных благ, которые указаны в ст. 150 ГК РФ как объекты гражданско-правовой защиты. Это вполне обоснованно и может быть объяснено сущностными особенностями соответствующих отношений как самоуправленческих, основанных на единстве власти и свободы[1].

В данном случае Н.С. Бондарь исходит из детального рассмотрения общественных отношений, составляющих предмет муниципального права, и разбивает их на более частные. Так, отношения, определяющие систему самоорганизации населения, и организационно-управленческие муниципальные отношения по своей сути

[1] *Муниципальное* право Российской Федерации / Под ред. Н.С. Бондаря. С. 15—16.

связаны с организацией местного самоуправления. А отношения имущественные, а также те, что, связаны с формированием и распределением бюджетных и внебюджетных средств местного самоуправления, характеризуют муниципальную деятельность по непосредственному жизнеобеспечению населения муниципального образования.

Особую позицию в понимании структуры предмета муниципального права занимает Е.С. Шугрина, выделяя следующие отношения: а) возникающие в процессе осуществления принадлежащей народу власти (при использовании форм непосредственной демократии); б) возникающие в процессе формирования органов местного самоуправления; в) связанные с разделением полномочий между представительным и исполнительным органами местного самоуправления; г) возникающие в процессе деятельности органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью, формированием и исполнением местного бюджета, установлением и взиманием местных налогов и сборов, иные отношения в сферах управленческой и контрольной деятельности; е) по поводу обязательств муниципальных органов перед органами государственной власти и обратных обязательств; ж) связанные с организацией и деятельностью особых муниципальных органов (например, органов территориального общественного самоуправления)[1].

Такая позиция вызывает сомнения. Во-первых, некоторые отношения дублируют друг друга: отношения, возникающие в процессе формирования органов местного самоуправления, а также отношения по поводу разделения полномочий между представительным и исполнительным органами местного самоуправления связаны с организацией местного самоуправления. Во-вторых, здесь две классификации сводятся вместе: по принадлежности к определенному элементу системы местного самоуправления и по содержанию.

Муниципальное право регулирует систему отношений, возникающих в процессе организации и деятельности местного самоуправления в городских, сельских поселениях и других муниципальных образованиях. При исследовании структуры предмета муниципального права необходимо уделить внимание особым ее элементам, которыми выступают элементы системы управления: интересы субъектов муниципального права, публичная власть; управленческие средства, используемые системой местного самоуправления для решения вопросов местного значения; население.

В обществе существуют различные интересы и потребности. В области местного самоуправления интересы его субъектов нашли отражение в перечне вопросов местного значения. Удовлетворение текущих потребностей жителей, эффективное и комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования со-

[1] *Шугрина Е.С.* Указ. соч. С. 67—68.

ставляют главные, основные цели местного самоуправления. Кроме того, характер интересов определяет и средства их удовлетворения, средства достижения целей. Так, для удовлетворения потребности населения в транспортном обслуживании органами местного самоуправления организуется система муниципального транспорта. Если потребность в оказании транспортных услуг увеличивается (либо уменьшается), то соответственно должна изменяться и транспортная схема муниципального образования (путем введения новых маршрутов, дополнительных видов транспортных средств и т.д.).

Публичная власть на местном уровне проявляется в двух аспектах. *Во-первых*, власть, возникающая в связи с непосредственным осуществлением полномочий, принадлежащим самому муниципальному образованию, его населению и органам местного самоуправления. Местное самоуправление — это прежде всего властное управление, воздействие, имеющее в основе правовую обусловленность (легитимность). *Во-вторых*, в системе местного самоуправления действуют и органы государственной власти, которые также являются субъектами местного самоуправления. Для органов власти характерно наличие полномочий властного характера, обязательность принимаемых решений на соответствующей территории. Власть государственная и власть муниципальная являются формами осуществления единой публичной власти.

Что касается управленческих средств, применяемых в системе местного самоуправления, то необходимо выделить собственно средства муниципального образования, к которым Конституция РФ и Закон от 6 октября 2003 г. относят муниципальную собственность и местные финансы, и материальные и финансовые средства, предоставляемые муниципальным образованиям в связи с передачей им отдельных государственных полномочий.

Таким образом, структура предмета муниципального права представляет собой достаточно сложное правовое явление. Ее построение предопределяется особым, комплексным характером отрасли муниципального права, особой сферой управления — местным самоуправлением, сочетанием различных форм осуществления публичной власти (прямой, представительной, исполнительной).

Поскольку предмет муниципального права составляют общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением местного самоуправления (муниципальные отношения), то и структура предмета муниципального права должна рассматриваться как классификация этих отношений по различным критериям.

Отношения, составляющие предмет муниципального права, *в зависимости от форм осуществления местного самоуправления* дифференцируются на следующие группы.

1. Отношения, возникающие в процессе решения вопросов местного значения путем непосредственного выражения гражданами своей воли через использование всех форм прямой демократии, предусмотренных законодательством в области местного самоуправления. Первостепенное значение этой группы отношений связано с тем, что в них реализуется один из основополагающих принципов муниципального права — соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Организация местного самоуправления в городских, сельских поселениях и на других территориях дает возможность каждому гражданину непосредственно участвовать в решении вопросов местного значения.

2. Отношения, связанные с деятельностью выборных и других органов местного самоуправления, а также иных субъектов муниципального права в различных сферах местной жизни. В особую группу они выделяются потому, что в качестве одной из сторон в них выступают органы местного самоуправления, должностные лица местного самоуправления, депутаты представительного органа местного самоуправления, наделенные властными полномочиями по решению вопросов местного значения. В свою очередь, они подразделяются на отношения по решению субъектами местного самоуправления вопросов, отнесенных к сфере ведения местного самоуправления, и отношения, возникающие в процессе реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им в соответствии с законодательством, а также в процессе исполнения нормативно-правовых актов органов государственной власти РФ и субъектов РФ.

В зависимости от содержания в структуру предмета муниципального права включаются следующие группы отношений.

1. Отношения, связанные с организацией местного самоуправления. Особенность их заключается в том, что они возникают в связи с решением вопросов организационного оформления местного самоуправления, необходимого для надлежащего функционирования местного самоуправления на территории того или иного муниципального образования.

2. Отношения по непосредственному жизнеобеспечению населения муниципального образования. Они складываются в различных сферах: в области местного хозяйства и благоустройства, в области социально-культурного развития, в административно-политической сфере и т.д.

Структуру предмета муниципального права можно рассматривать *через систему местного самоуправления*, которая состоит из следующих элементов:

- непосредственное осуществление местного самоуправления населением;

- выборные и иные органы местного самоуправления;
- иные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления (прежде всего территориальное общественное самоуправление);
- ассоциации и союзы муниципальных образований.

Соответственно, предмет муниципального права включает следующие группы отношений:

1) возникающие при непосредственном осуществлении населением местного самоуправления (путем референдума, сходов, муниципальных выборов, обращений в органы местного самоуправления и других форм);

2) складывающиеся в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления;

3) возникающие при реализации гражданами своего права на местное самоуправление через иные формы участия в решении вопросов местного значения (территориальное общественное самоуправление);

4) возникающие в результате деятельности объединений муниципальных образований — ассоциаций и союзов, которые создаются в целях координации деятельности, более эффективного осуществления прав и интересов муниципальных образований.

Итак, предмет муниципального права можно дифференцировать по основаниям, характеризующим местное самоуправление как многообразное и разностороннее явление социальной действительности, в котором исчерпывающе проявляются такие общетеоретические признаки предмета правового регулирования, как *единство*, *универсальность* и *структурированность*.

Предмет муниципального права един, потому что местное самоуправление исходя из сущностных начал социальной деятельности вбирает в себя разнородный поведенческий материал как единая сфера общественной жизни государства. Он универсален, потому что в местном самоуправлении естественным образом сосуществуют социальные и технические системы, образующие особые деятельностные структуры в низовых территориальных сообществах. Предмет муниципального права структурирован на великое множество общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся в сфере местного самоуправления.

1.4. МЕТОД МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

Специфические черты метода ***муниципально-правового регулирования*** предопределены рядом факторов, к числу которых относятся:

относительная новизна данной отрасли в системе российского права; специфика предмета муниципально-правового регулирования; комплексность муниципального права; трехуровневый характер муниципально-правового регулирования.

С учетом перечисленных выше факторов можно выделить следующие особенности метода муниципально-правового регулирования:

1. *Специфика сочетания дозволений, позитивных обязываний и запретов, которая выражается в преобладании позитивных обязываний и запретов при активном использовании дозволений.* Большая часть *позитивных обязываний*, содержащихся в нормах муниципального права, применяется при регулировании общественных отношений, связанных с организацией и деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, с одной стороны, действующим законодательством устанавливается обязательность решений органов и должностных лиц местного самоуправления. С другой — на них возлагаются обязанности совершения различных действий для достижения каких-либо конкретных целей.

Например, согласно ст. 45 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ органы и (или) должностные лица местного самоуправления обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на местном референдуме, определить срок подготовки и (или) принятия муниципального правового акта, если его принятие необходимо для реализации этого решения. Нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения, является основанием для отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, увольнения главы местной администрации или досрочного прекращения полномочий выборного органа местного самоуправления.

Примером использования *запретов* в муниципально-правовом регулировании могут служить нормы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ , согласно которому не допускается: наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами кроме федеральных законов или законов субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 19); установление дополнительных требований к уставу территориального общественного самоуправления органами местного самоуправления (ч. 10 ст. 27) и др.

Дозволения в муниципальном праве применяются прежде всего при регулировании общественных отношений в хозяйственной деятельности муниципального образования, в частности в связи с реа-

лизацией органами местного самоуправления прав собственника в отношении имущества, находящегося в муниципальной собственности. Дозволения также широко используются при правовом регулировании деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления в части установления их полномочий, т.е. при регулировании тех общественных отношений, которые возникают в публично-правовой сфере.

2. *Специфическое сочетание федерального, регионального и локально-территориального (местного) регулирования отношений, возникающих в сфере местного самоуправления.* Рассматриваемое сочетание уровней правового регулирования — многоаспектное явление, которое представляет собой:

- одну из основных черт метода муниципально-правового регулирования;
- разграничение правотворческой компетенции в сфере местного самоуправления;
- отражение в отрасли муниципального права принципа федерализма;
- особенность системы источников муниципального права.

Как особенность метода муниципально-правового регулирования оно выражается прежде всего в том, что на федеральном уровне должны устанавливаться только основные начала организации и деятельности местного самоуправления в России. Согласно п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению Федерации и ее субъектов отнесено лишь установление общих принципов организации системы местного самоуправления.

Именно федеральным законодательством определяются основные параметры развития местного самоуправления как в Российской Федерации в целом, так и в отдельных ее субъектах. Вместе с тем согласно Конституции РФ *основная нагрузка в сфере муниципально-правового регулирования смещена с федерального уровня на региональный и муниципальный.*

3. *Динамизм и изменчивость проявлений метода муниципально-правового регулирования общественных отношений, которые выражаются в нестабильности параметров муниципально-правового регулирования.* Например, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. соотношение уровней муниципально-правового регулирования было существенно изменено в сторону увеличения нагрузки на федеральном уровне за счет ограничения регионального.

Структура метода муниципально-правового регулирования представлена следующими элементами:

- правовой статус субъектов муниципально-правовых отношений;

- система юридических фактов, необходимых для возникновения, изменения и прекращения муниципальных правоотношений;
- порядок определения прав и обязанностей участников муниципально-правовоых отношений;
- система юридических санкций в муниципально-правовом регулировании.

Специфика метода муниципально-правового регулирования общественных отношений проявляется в каждом из элементов, образующих его структуру.

Например, с точки зрения правового статуса субъектов отрасли муниципального права своеобразие метода муниципально-правового регулирования общественных отношений проявляется в том, что правовое положение субъектов муниципально-правовых отношений основывается как на субординации и прямом подчинении, так и на координации и юридическом равенстве сторон.

В сфере местного самоуправления преобладают ситуации, когда субъект, принимающий решение, не связан согласием стороны, которой это решение адресовано. Например, согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. (ч. 7 ст. 22) решения, принятые на местном референдуме, подлежат обязательному исполнению на территории муниципального образования.

Названный закон также предусматривает возможность осуществления исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий федеральными и региональными органами государственной власти в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления. Так, органы местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий подотчетны органам государственной власти. Порядок отчетности устанавливается соответственно федеральным законом или законом субъекта Федерации, предусматривающим наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Кроме того, органам государственной власти предоставлено право контролировать осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Вместе с тем правовое регулирование многих муниципально-правовых отношений основано на координации и равноправии сторон. Равенство субъектов характерно для тех муниципально-правовых отношений, которые возникают на основе договора, причем не только в частноправовой сфере (между органами местного самоуправления и другими хозяйствующими субъектами). Так, органы местного самоуправления могут заключать между собой договоры и соглашения в целях объединения финансовых средств, ма-

териальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения (ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), а также при передаче части своих полномочий в случаях, предусмотренных ч. 4 ст. 15 указанного Закона.

1.5. МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Муниципально-правовые отношения — урегулированные нормами муниципального права общественные отношения, возникающие в процессе организации и осуществления местного самоуправления. Будучи главным элементом механизма правового регулирования в сфере местного самоуправления, они выполняют *три основные функции*:

1) фиксируют круг лиц, на которых в тот или иной момент распространяется действие соответствующих муниципально-правовых норм;

2) закрепляют конкретное поведение участников этих отношений;

3) являются условием для возможного приведения в действие специальных юридических средств обеспечения субъективных прав и юридических обязанностей в области местного самоуправления.

Муниципально-правовые отношения являются универсальным средством обеспечения устойчивой связи муниципального законодательства с практикой осуществления местного самоуправления, служат средством перевода муниципально-правовых норм в плоскость реальных социальных процессов, представляют собой юридическую связь между участниками общественных отношений, характер и пределы которой определены нормами муниципального права, они являются волевыми отношениями, зависят от воли и сознания людей, а также обеспечиваются и охраняются государством.

Исходя из этого значение муниципально-правовых отношений как главного средства, обеспечивающего функционирование норм муниципального права, является всеобщим. Реализация муниципального законодательства невозможна вне правоотношений.

Муниципально-правовым отношениям свойственны все признаки, которые присущи правоотношениям в целом.

1. *Муниципально-правовое отношение — это связь между лицами, возникающая на основе норм права.* Нормы муниципального права предусматривают условия возникновения, изменения, прекращения муниципально-правовых отношений, права и обязанности участников конкретных правоотношений, а также ответственность за нарушение этих норм.

2. *Содержанием муниципально-правового отношения являются субъективные юридические права и обязанности.* Юридические нормы

предоставляют одному лицу право, на другое возлагают обязанность, а право и обязанность (и в этом суть правоотношений) едины.

3. *Муниципально-правовые отношения обеспечиваются принудительной силой государства*. Государство поддерживает, гарантирует действие носителя субъективного права, обеспечивает исполнение обязанностей. Местное самоуправление гарантируется государством, поэтому запрещается ограничение прав субъектов муниципально-правовых отношений, установленных Конституцией и федеральными законами.

4. *Муниципально-правовое отношение имеет индивидуализированный, определенный характер*. Правоотношение прежде всего индивидуализируется по своим субъектам. Основной субъект муниципально-правовых отношений — население соответствующей территории, которое является носителем определенных субъективных прав и обязанностей, например, обязанности исполнять соответствующие федеральному законодательству муниципальные правовые акты.

Муниципально-правовые отношения имеют присущие только им отличительные признаки, которые свидетельствуют об их качественной обособленности и позволяют рассматривать эти отношения как самостоятельный вид правоотношений. Эти особенности обусловлены той сферой, в которой возникают, изменяются и прекращаются правоотношения. Характер и сущность муниципально-правовых отношений обусловлены в первую очередь их социальной природой, местом и ролью в системе общественных отношений. Особая сфера существования муниципально-правовых отношений — местное самоуправление — определяет следующие отличительные признаки этих отношений.

1. *Муниципально-правовые отношения имеют четко выраженный локально-территориальный характер*. Они возникают, развиваются и прекращаются на местном (муниципальном) уровне, на тех территориях, где осуществляется местное самоуправление. Согласно ст. 131 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Осуществление местного самоуправления закон связывает не с административно-территориальными единицами, как было в прежнем законодательстве, а с муниципальными образованиями (что не исключает осуществления местного самоуправления в границах административно-территориальных единиц).

2. *Особенностью муниципально-правовых отношений является основной субъект реализации права на местное самоуправление.* Это либо население муниципального образования, которое непосредственно — путем прямого волеизъявления — решает вопросы местно-

го значения, либо органы и должностные лица местного самоуправления, наделенные полномочиями по решению этих вопросов.

Специфическими субъектами муниципально-правовых отношений являются муниципальные образования, органы территориального общественного самоуправления, депутаты представительных органов местного самоуправления, глава муниципального образования, иные должностные лица местного самоуправления, муниципальные служащие, ассоциации и союзы муниципальных образований и органов местного самоуправления, собрания (сходы) граждан. Кроме того, субъектами муниципально-правовых отношений выступают граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства, юридические лица (в том числе муниципальные предприятия и учреждения), общественные объединения (в том числе политические партии), органы государственной власти РФ и субъектов РФ (в том числе судебные, государственные органы), а также государство — субъекты РФ и Российская Федерация в целом.

3. *Муниципально-правовые отношения*, *как правило*, *имеют комплексный характер*. Местное самоуправление — комплексное правовое явление, и его задачи и функции реализуются во всех сферах местной жизни: экономической, финансовой, социальной, культурной, жилищной, в области строительства, транспорта, охраны общественного порядка, коммунального хозяйства и др. Комплексность муниципально-правовых отношений объясняется и своеобразием муниципально-правовых норм, которые одновременно являются и нормами других отраслей права. Общность данных правоотношений определяется природой местного самоуправления. Предназначение местного самоуправления проявляется в самостоятельном решении вопросов местного значения. Через муниципально-правовые отношения главным образом и реализуются следующие основные функции местного самоуправления[1]:

- обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения;
- управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления;
- обеспечение комплексного развития территории муниципального образования;
- удовлетворение потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах;
- обеспечение общественного порядка;
- защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных Конституцией РФ и федеральными законами.

[1] См.: *Кутафин О.Е.*, *Фадеев В.И.* Указ. соч. С.120—121.

Можно сказать, что муниципально-правовые отношения складываются в областях, составляющих основные элементы государства, которыми являются население, территория и власть[1]. По своему содержанию и характеру муниципально-правовые отношения могут быть организационными, управленческими, имущественными, финансовыми и т.д. Но все эти отношения объединяет в самостоятельный вид общественных отношений общий признак: они возникают при решении населением муниципального образования вопросов местного значения непосредственно или через органы местного самоуправления.

Особенность муниципально-правовых отношений проявляется и в своеобразии их структурной организации. Состав муниципально-правовых отношений, как и других правоотношений, образуют объекты правоотношений, субъекты правоотношений, содержание правоотношений. Специфика муниципально-правовых отношений выражается в содержании каждого из этих элементов.

Объекты муниципально-правовых отношений можно определить как предметы и явления окружающего мира, с которыми нормы муниципального права связывают поведение участников правоотношений.

Наиболее полное представление о составе объектов муниципально-правовых отношений можно получить при их классификации, которую можно провести в зависимости от характера правоотношений, т.е. от того, в какой сфере они складываются:

1) в административно-политической сфере — муниципальная власть, устав муниципального образования, проекты муниципальных правовых актов, неприкосновенность депутатов представительных органов, депутатские запросы и вопросы, депутатские проверки и их результаты (заключения), соглашения и договоры между органами государственной власти и органами местного самоуправления, периодические отчеты главы муниципального образования перед представительным органом местного самоуправления, территория и границы муниципального образования, символика муниципального образования и другие объекты властных правоотношений;

2) в имущественной, гражданско-правовой области — муниципальная собственность (в том числе жилой и нежилой фонд, муниципальные земли, транспорт, предприятия), муниципальные ценные бумаги, отдельные услуги, в том числе жилищно-коммунальные, транспортные и др.;

3) в финансовой сфере — местные налоги и сборы, местные бюджеты и их проекты, планы социально-экономического развития муниципальных образований, финансовый контроль представи-

[1] См.: *Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права. М., 2001. С. 311.

тельного органа и местных контрольных органов за деятельностью органов и лиц, исполняющих местный бюджет.

Субъекты муниципально-правовых отношений имеют особый статус, который определяется их положением в системе управления обществом, их правами и обязанностями, отвечающими социальной роли этих лиц в механизме осуществления народовластия на местном уровне. Можно выделить следующие *особенности* субъектов муниципально-правовых отношений.

1. Некоторые из них могут быть участниками только муниципально-правовых отношений, выступать в качестве носителей прав и обязанностей, предусмотренных исключительно в муниципально-правовых предписаниях. Вне пределов действия муниципально-правовых норм немыслима правосубъектность муниципальных образований, населения муниципальных образований и других территорий, где осуществляется местное самоуправление, органов местного самоуправления, органов территориального общественного самоуправления и др. Деятельность этих субъектов осуществляется в рамках муниципально-правовых отношений. Спецификой в муниципально-правовых отношениях обладают и субъекты, деятельность которых не ограничена муниципально-правовой регламентацией (граждане, органы государственной власти, общественные объединения и др.).

2. Все субъекты муниципально-правовых отношений участвуют в процессе осуществления местного самоуправления, в решении вопросов местного значения либо осуществляют непосредственно связанную с этим деятельность.

3. Большинства субъектов муниципально-правовых отношений могут принимать решения властного характера. Властными полномочиями наделены и население, и отдельные граждане, так как они являются носителями народного суверенитета (ст. 3 Конституции РФ), органы и должностные лица местного самоуправления, депутаты, собрания (сходы) граждан и другие. Разумеется, юридическая значимость и сила действий и решений субъектов муниципального права различны.

Все субъекты муниципально-правовых отношений по публично-территориальному признаку подразделяются следующим образом:

- *индивидуальные* (граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства, депутаты представительных органов местного самоуправления, глава муниципального образования, иные должностные лица местного самоуправления, муниципальные служащие);
- *коллективные* (население муниципального образования, органы местного самоуправления, юридические лица, в том числе

муниципальные предприятия и учреждения, общественные объединения, в том числе политические партии, ассоциации и союзы муниципальных образований и органов местного самоуправления, органы территориального общественного самоуправления и их объединения, собрания (сходы) граждан, органы государственной власти РФ и субъектов РФ, в том числе судебные, государственные органы);

- *публично-территориальные образования* (муниципальные образования, государство — субъекты РФ и Российская Федерация в целом).

Особая классификация субъектов муниципально-правовых отношений предложена О.Е. Кутафиным, В.И. Фадеевым: а) особый субъект — муниципальное образование; б) субъекты, наделенные правом принимать решения по вопросам местного значения; в) субъекты, которые содействуют осуществлению местного самоуправления[1]. Такой подход также заслуживает внимания, поскольку адекватно и полно отражает круг субъектов муниципально-правовых отношений.

Содержание муниципально-правовых отношений имеет сложную структуру. В теории права выделяют материальное и юридическое содержание правоотношения.

Материальное содержание муниципально-правового отношения непосредственно индивидуализирует его среди иных правоотношений и выражается в фактическом поведении субъектов этого отношения в пределах предоставленных им субъективных прав и юридических обязанностей. Оно связывает муниципально-правовое отношение с социальными, экономическими, политическими процессами, фактически протекающими на местном уровне, с реальными отношениями по осуществлению самоуправления на местах.

Юридическое содержание муниципально-правовых отношений является средством обеспечения соответствия материального содержания этих отношений требованиям муниципального законодательства, обслуживает механизм сцепления юридических и фактических отношений в области местного самоуправления. Оно унифицировано, не зависит от его участников, а материальное содержание в каждом конкретном случае значительно отличается своим социальным наполнением и по характеру, и по структуре поведения субъектов.

В муниципально-правовых отношениях по утверждению местного бюджета юридическим содержанием являются: право представительного органа местного самоуправления требовать от исполнительного органа представления в установленный срок проекта бюджета, сопутствующих документов (финансовых заключений, пла-

[1] *Кутафин О.Е.*, *Фадеев В.И.* Указ. соч. С. 24—32.

нов, прогнозов и т.д.), право отклонить представленный проект и др., обязанность рассмотреть представленный проект бюджета в установленный срок, рассмотреть его в постоянных комиссиях представительного органа, после всех необходимых процедур утвердить бюджет муниципального образования на очередной финансовый год и т.д. Материальным содержанием будут конкретные действия представительного органа местного самоуправления по принятию бюджета. В одном муниципальном образовании может быть создана рабочая группа по рассмотрению проекта бюджета, действующая наряду с постоянными комиссиями, в другом на рассмотрение проекта бюджета могут приглашаться отдельные должностные лица, общественные организации, граждане, предприятия. Материальное содержание данного правоотношения в каждой конкретной ситуации с конкретными субъектами будет различным. Следует отметить, что все действия участников правоотношения осуществляются исключительно в рамках прав и обязанностей, установленных законодательством.

Юридическое содержание муниципально-правовых отношений связано с законодательным оформлением правомочий их субъектов, с государственной волей, выраженной в муниципально-правовых нормах, а лишь затем — с субъективной волей участников отношений. Притязания субъектов муниципально-правовых отношений возможны только в пределах меры поведения, установленной законодательством. Противоречие между муниципально-правовыми нормами и фактическими муниципально-правовыми отношениями (фактическим содержанием правоотношений) должно разрешаться в пользу норм.

В муниципально-правовых отношениях *субъективное право* как элемент юридического содержания представляет собой гарантируемые муниципальным законодательством вид и меру возможного или дозволенного поведения лица, а юридическая обязанность выступает как установленные муниципально-правовыми нормами вид и мера должного или требуемого поведения. В основе субъективного права лежит юридически обеспеченная возможность, а в основе обязанности — юридически закрепленная необходимость[1]. Предоставленная управомоченному лицу мера дозволенного поведения в рамках муниципально-правовых отношений обеспечивается государством путем создания необходимых условий (установление соответствующих процедур, выделение материальных и финансовых ресурсов, возложение на других лиц юридических обязанностей, установление ответственности за их ненадлежащее исполнение и др.).

Субъективное право состоит из четырех элементов: а) право на собственные действия, т.е. возможность положительного поведения

[1] См.: *Теория* государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2000. С. 525.

самого управомоченного (например, право граждан направлять индивидуальные и коллективные обращения органам и должностным лицам местного самоуправления); б) право на чужие действия, т.е. возможность требовать соответствующего поведения от правообязанного лица (право гражданина получить ответ на свое обращение в течение месяца); в) притязание, т.е. возможность прибегнуть к государственному принуждению в случае неисполнения противостоящей стороной своей обязанности (федеральным законом, законом субъекта РФ может быть установлена административная ответственность за нарушение сроков и порядка рассмотрения обращений граждан); г) возможность пользоваться на основе данного права определенным социальным благом (возможность в результате ответа на обращение воспользоваться льготой, субсидией, совершить определенные действия и т.д.)[1].

Характерной чертой субъективного права является то, что оно обеспечивается не только законом, государством, но и обязанностями других лиц, выступающих субъектами муниципального права.

Обязанности участников муниципально-правовых отношений связаны с правами субъектов этих отношений. Структура юридической обязанности соответствует структуре субъективного права (только с противоположным содержанием): а) необходимость совершить определенные действия либо воздержаться от них (в приведенном ранее примере: обязанность органа местного самоуправления принимать поступающие в его адрес индивидуальные и коллективные обращения граждан); б) необходимость для обязанного лица отреагировать на обращенные к нему законные требования управомоченного (обязанность органа местного самоуправления рассмотреть конкретное обращение в месячный срок и ответить на него); в) необходимость нести ответственность за неисполнение этих требований (за нарушение установленного порядка рассмотрения виновные лица несут ответственность — дисциплинарную, административную); г) необходимость не препятствовать лицу, пользоваться тем благом, в отношении которого оно имеет право (если гражданин имеет право на какие-либо блага, на совершение каких-либо действий, орган местного самоуправления обязан не препятствовать этому)[2].

В отличие от управомоченного субъекта обязанное лицо не преследует собственные цели при осуществлении различных действий в рамках муниципально-правового отношения, а действует в интересах носителя субъективного права. Обязанности соответствующих субъектов приобретают статус своеобразных гарантий субъективных прав. Такое значение имеют прежде всего обязанности органов мест-

---

[1] *Теория* государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. С. 525.
[2] Там же. С. 527.

ного самоуправления и других субъектов муниципально-правовых отношений при реализации прав граждан на местное самоуправление.

В большинстве муниципально-правовых отношений каждый из участников одновременно обладает субъективными правами и несет юридические обязанности, т.е. стороны правоотношения взаимно управомочены и правообязаны. Такое положение следует из характера муниципально-правовых норм.

Обязанности участников муниципально-правовых отношений *неоднородны.* Одни из них носят всеобщий характер и в равной мере распространяются на всех субъектов муниципально-правовых отношений (обязанность не ограничивать права местного самоуправления, установленные Конституцией РФ и федеральными законами, обязанность органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать Конституцию РФ и законы, регулирующие муниципально-правовые отношения). Другие обязанности (их большинство) свойственны определенному виду субъектов муниципально-правовых отношений и имеют конкретных адресатов (обязанность органов местного самоуправления рассмотреть проекты правовых актов, внесенных в порядке правотворческой инициативы, обязанность органов государственной власти при передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий одновременно передавать и необходимые материальные и финансовые средства для осуществления этих полномочий и т.д.).

Субъективные права и юридические обязанности конкретных субъектов могут совпадать. Например, только представительный орган местного самоуправления имеет право устанавливать местные налоги и сборы, но в то же время он обязан устанавливать местные налоги и сборы, поскольку эти действия относятся к исключительным полномочиям представительного органа и никакой иной субъект муниципально-правовых отношений не имеет ни права, ни обязанности осуществлять эту деятельность.

Субъективные права и юридические обязанности как содержание муниципально-правовых отношений являются *равными и взаимозависимыми категориями*, которые в рамках конкретных правовых отношений неразрывно связаны.

1.6. МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ КОНСТРУКЦИИ

Под ***муниципально-правовыми конструкциями*** понимаются самоуправленческие модели, построенные из муниципально-правовых норм. Наиболее значимыми конструкциями муниципального права являются следующие: местное самоуправление, муниципальное образование, поселение, муниципальный район, городской округ, население муниципального образования, вопросы местного значения,

модели местного самоуправления, органы местного самоуправления, должностные лица местного самоуправления, муниципальный правовой акт и другие.

Муниципально-правовые конструкции характеризуются признаками, которые проявляются в их активной, целенаправленной роли при решении конкретных правовых ситуаций, а также в преемственности, полноте, последовательности, простоте, стабильности.

1. *Активная, целенаправленная роль в решении конкретных правовых ситуаций в системе местного самоуправления.* Муниципально-правовые конструкции заключают в себе цепочки субъективных прав и юридических обязанностей, предназначены для неоднократного применения, формально определены, обладают чертами общеобязательности и государственной гарантированности. Например, в конструкции муниципального образования обязательным является наличие территории, в рамках которой осуществляется местное самоуправление, имеются выборные органы, объекты муниципальной собственности, местный бюджет и многочисленные формальные и неформальные связи и отношения между этими структурными элементами. Наличие всех перечисленных свойств позволяет говорить о том, что сами по себе муниципально-правовые конструкции можно рассматривать в качестве одного из правовых регуляторов муниципально-правовых отношений. Если правовая норма регламентирует отдельные правомочия, обязанности, то юридические конструкции позволяют увидеть всю динамику соответствующего правоотношения в целом. В этом и заключается их самостоятельная роль в муниципально-правовом регулировании.

2. *Стабильность муниципально-правовых конструкций.* Неотъемлемый признак юридических конструкций, важность которого обусловлена необходимостью обеспечить нормальное функционирование местного самоуправления (всех его органов, должностных лиц), — эффективное решение вопросов местного значения, их дальнейшее развитие, определение путей дальнейшего совершенствования соответствующих конструкций муниципального права. Например, совершенствование финансовой основы местного самоуправления в направлении развития местного налогообложения, муниципального кредита, закрепления отчислений от федеральных и региональных регулирующих налогов за местным уровнем власти на долговременной основе[1].

3. *Преемственность муниципально-правовых конструкций.* Сохранение, удержание привычной устойчивости свойств и механизмов муниципально-правового регулирования является важной задачей.

[1] См.: *Глазунова И. В.* Местные налоги и сборы в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2002. *Пронина Л.О.* О разграничении налоговых полномочий и увеличении налоговых доходов местных бюджетов // Финансы. 2000. № 5. С. 31; *Швецов А.Н.* Экономические ресурсы муниципального развития: финансы, имущество, земля. М., 2002. С. 50.

Не менее существенно, не нарушая «право устойчивости», изменить правовое регулирование или даже ввести новые правовые принципы. Поиск меры «старого» и «нового» в праве был и остается актуальной задачей[1]. Преемственность конструкций муниципального права означает сохранение ранее действовавших конструкций и признание их роли в новой, изменившейся общественной ситуации. В качестве примера можно привести конструкцию предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления, изменившуюся после падения республики Советов и получающую новое развитие в настоящий период[2].

4. *Полнота муниципально-правовых конструкций* заключается в том, что соответствующие конструкции должны наиболее полно отражать динамику муниципально-правовых отношений, исключать возможность параллельного существования множества ситуаций, оказавшихся вне юридической конструкции. Подобную динамику отражает конструкция ответственности органов местного самоуправления перед государством, измененная Законом от 6 октября 2003 г. Отсюда емкость муниципально-правовых конструкций, их универсальность.

5. *Последовательность муниципально-правовых конструкций.* Конструкции муниципального права существуют в единой системе, они не должны взаимоисключать, противоречить, дублировать друг друга, они должны быть по возможности беспробельными. Такова, например, конструкция главы муниципального образования.

6. *Простота муниципально-правовых конструкций* состоит в том, что слишком сложная или неестественная конструкция не облегчит, а только затруднит понимание.

Муниципально-правовые конструкции совместно с предметом, режимом, методом муниципально-правового регулирования и другими элементами образуют отрасль муниципального права. С помощью конструкций муниципального права дается истолкование, объяснение явлений муниципально-правовой действительности, их внутренней, динамической и статической структуры. Конструкции муниципального права обладают определенной наглядностью, упорядочивают муниципально-правовые знания, приводят их в определенную систему. Муниципально-правовые конструкции выступают

---

[1] *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс. Полный курс. М., 2001. С. 71.

[2] См.: *Чиркин В. Е.* Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. 2002. № 5. С. 5—12; *Концепция* разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоупраления по общим вопросам организации государственной власти и местного самоуправления. М., 2002. С. 9—13.

также средством построения нормативного материала, одним из средств юридической техники. Их можно использовать в решении конкретных муниципально-правовых ситуаций.

1.7. ИСТОЧНИКИ ОТРАСЛИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

Юридические источники муниципального права Российской Федерации как правовой отрасли могут быть разделены на три группы:

- нормативные правовые акты федерального уровня;
- нормативные правовые акты регионального уровня (субъектов РФ);
- нормативные правовые акты муниципального уровня.

Основным источником муниципального права федерального уровня является *Конституция России*, в которой закреплено право населения на местное самоуправление. Правовому регулированию местного самоуправления посвящены следующие нормы Конституции России:

1) в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление (ст. 12);

2) местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно (ст. 12);

3) органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12);

4) народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления (ч. 2 ст. 3);

5) в Российской Федерации признается и защищается муниципальная форма собственности (ч. 2 ст. 8);

6) в муниципальной собственности могут находиться земля и другие природные ресурсы (ч. 2 ст. 9);

7) органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (ч. 2 ст. 15);

8) права и свободы человека и гражданина определяют деятельность органов местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18);

9) органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (ч. 2 ст. 24);

10) граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ч. 2 ст. 32);

11) граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные сообщения в органы местного самоуправления (ст. 33);

12) решения и действия (или бездействие) органов местного самоуправления и их должностных лиц могут быть обжалованы в суд (ч. 2 ст. 46);

13) установление общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72);

14) местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 130);

15) местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 130);

16) местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций, структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ч. 1 ст. 131);

17) изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий (ч. 2 ст. 131);

18) органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения (ч. 1 ст. 132);

19) органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, реализация переданных полномочий подконтрольна государству (ч. 2 ст. 132);

20) местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (ст. 133).

Особое место в системе нормативных источников отрасли муниципального права занимают также общепризнанные принципы и

нормы международного права, которые согласно ч. 4 ст. 15 Конституции России являются составной частью ее правовой системы. Основным международным источником правового регулирования муниципальных отношений в Российской Федерации является *Европейская хартия местного самоуправления*, которая была подписана от имени Российской Федерации 28 февраля 1996 г. и вступила в силу на территории России с 1 сентября 1998 г. Согласно Европейской хартии местного самоуправления:

1) основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются Конституцией или законом, однако это положение не исключает предоставления органам местного самоуправления в соответствии с законом полномочий для выполнения конкретных задач;

2) органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти;

3) 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;

4) предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными; они могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом;

5) при делегировании полномочий каким-либо центральным или региональным органом власти органы местного самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой адаптировать эти полномочия к местным условиям;

6) необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся.

Следующий вид источников муниципального права — *федеральные законы.* Важнейшим источником правового регулирования в сфере местного самоуправления на данном уровне является Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г.

Источниками муниципального права являются также *указы Президента Российской Федерации*, *постановления Правительства Российской Федерации*, *некоторые акты Конституционного Суда Российской*

Федерации, *нормативные правовые акты Государственной Думы и Совета Федерации*.

Вторая группа источников муниципального права Российской Федерации — *нормативные правовые акты регионального уровня* — включает в себя:

- конституции республик и уставы иных субъектов Федерации (краев, областей, автономной области, автономных округов и т.д.);
- законы субъектов Федерации о местном самоуправлении, о выборах органов местного самоуправления, о местном референдуме, о муниципальной службе, о собраниях и сходах граждан и т.д.;
- нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов РФ;
- нормативные правовые акты органов законодательной власти субъектов РФ;
- нормативные правовые акты главы исполнительной власти субъекта РФ.

К числу источников *муниципального уровня* относятся:

- устав муниципального образования.
- решения представительного органа местного самоуправления.
- решения исполнительного органа местного самоуправления.
- решения, принимаемые выборными должностными лицами местного самоуправления.
- решения, принимаемые на местном референдуме, собрании или сходе граждан.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В чем выражается комплексный характер муниципального права как отрасли права?
2. Что следует понимать под муниципально-правовым режимом? В чем заключается его специфика?
3. Каковы особенности метода муниципально-правового регулирования?
4. Какие общественные отношения составляют предмет отрасли муниципального права Российской Федерации?
5. В чем состоят особенности муниципально-правовых отношений?
6. Какие характерные черты присущи муниципально-правовым конструкциям?

РЕШИТЕ КАЗУСЫ

■ Уставом поселка, входящего в состав города, предусмотрено, что по вопросам распоряжения объектами муниципальной собственности глава поселка отчитывается перед главой города. Оцените соответствие данной нормы действующему законодательству. В чем особенность муниципального образования как субъекта муниципального права?

■ Мэр города принял решение об отводе нефтяной компании участка на строительство автозаправочной станции. В период строительства были допущены серьезные злоупотребления гражданско-правового, административно-правового, уголовно-правового характера. Будет ли решение мэра города порождать правовые последствия при применении гражданского, административного и уголовного законодательства?

■ Население двух муниципальных районов области на референдумах высказалось за объединение этих муниципальных образований. Является ли данное решение обязательным для органов государственной власти?

■ Городской совет увеличил тарифы на жилищно-коммунальные услуги и проезд в городском пассажирском транспорте. Мэр города подписал данное решение и обнародовал его в средствах массовой информации. Проанализируйте возникшие муниципально-правовые отношения. Определите их элементы: субъекты, объекты, содержание.

■ Президент России провел реформу системы российского права путем ликвидации комплексных правовых образований. Нормы комплексных отраслей, в том числе муниципального права, решено передать основным отраслям права: конституционному, административному, гражданскому, финансовому и др. Возможна ли подобная реформа? Существуют ли муниципально-правовые нормы, не имеющие «двойной прописки»? Если они существуют, приведите примеры.

Глава 2

СИСТЕМА МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

2.1. ПОНЯТИЕ СИСТЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА И ЕГО СТРУКТУРА

Необходимым условием существования муниципального права как самостоятельной отрасли права, как целостного упорядоченного образования служит строгая внутренняя организация образующего его нормативного массива.

Муниципальное право, будучи частью единой правовой системы государства, само является сложной системой.

Система муниципального права представляет собой совокупность частей муниципального права, характеризующих его внутреннее строение и обособляющих его от других отраслей права, она выражается в объединении единых по своей юридической природе элементов в структурно упорядоченное целостное единство, обладающее относительной самостоятельностью, устойчивостью, автономностью функционирования и взаимодействием с внешней средой.

Систему муниципального права определяют и как объединение муниципально-правовых норм в муниципально-правовые институты, расположенные в определенной последовательности в зависимости от их значения и роли в регулировании муниципальных отношений[1].

Поскольку муниципальное право является развивающейся, комплексной отраслью права, к его системе предъявляются повышенные требования. Построением системы муниципального права должны достигаться следующие цели и задачи:

- обеспечение эффективного регулирования отношений, складывающихся в процессе осуществления местного самоуправления;
- гарантирование реализации права населения и граждан на местное самоуправление, закрепленное Конституцией РФ и

[1] См.: *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 2002. С. 32—34.

федеральными законами, при одновременной охране публичных интересов государства и общества;

- обеспечение развития устойчивой системы органов местного самоуправления как основных субъектов муниципально-правовых отношений, а также иных субъектов местного самоуправления.

Непосредственно юридическим требованием к построению системы муниципального права является достижение строгой внутренней согласованности и упорядоченности правовых норм. Постановка и достижение указанных целей способствует эффективному воздействию норм муниципального права на общественные процессы, протекающие на местном уровне, стабильности института местного самоуправления в системе российской власти.

Будучи единым по содержанию, муниципальное право вместе с тем состоит из относительно автономных, но связанных между собой составных частей. Группировка элементов системы муниципального права возможна по различным основаниям, соответствующим характеру объективно существующих между этими элементами связей. Наиболее важное теоретическое и практическое значение имеет ***горизонтальная структура муниципального права***. В соответствии с ней существуют муниципально-правовые нормы и муниципально-правовые институты, которые могут образовывать другие правовые объединения — части муниципального права.

Муниципально-правовая норма — первичный элемент системы муниципального права. Это правовые нормы, регулирующие общественные отношения в области местного самоуправления. Нормам муниципального права свойственны все признаки правовых норм: общеобязательность, установление государством, обеспечение их реализации с помощью системы государственных гарантий, защита от нарушений принудительными средствами. Муниципально-правовые нормы имеют и специфические, свойственные только им особенности.

Значительную часть норм муниципального права составляют общеобязательные правила поведения, содержащиеся в нормативных актах органов местного самоуправления, которые не входят в систему органов государственной власти. Федеральное законодательство закрепляет право органов и должностных лиц местного самоуправления принимать правовые акты по вопросам своего ведения. Своеобразие муниципально-правовых норм определяется и тем, что муниципальное право — это комплексная отрасль. Нормы комплексной отрасли права как бы распределены «по двум адресам»: некоторые из них выступают одновременно и нормами основных отраслей права.

Главная особенность муниципально-правовых норм связана с соотношением в их содержании государственно-властных и негосударственных начал. Нормы муниципального права, содержащиеся в нормативно-правовых актах органов государственной власти РФ и субъектов РФ, представляют собой государственно-властные веления, которые исходят от государства и обеспечиваются возможностью применения государственного принуждения.

В то же время многие муниципально-правовые нормы содержатся в нормативно-правовых актах органов местного самоуправления. Своеобразие этих правил поведения заключается в том, что, по крайней мере, генетически (по своему происхождению) они не могут быть отнесены к нормам, исходящим от государства в лице его правотворческих органов, т.е. являются негосударственными предписаниями. Правила поведения, содержащиеся в нормативных актах местного самоуправления, не являясь государственными, тем не менее носят публично-властный характер, так как исходят от муниципальной власти. Несмотря на существенную специфику муниципально-правовых норм, в частности тех из них, которые содержатся в нормативных актах органов местного самоуправления, все они в той или иной мере обеспечиваются государственными средствами гарантирования, в том числе судебной защитой, прокурорским надзором и др.

Все муниципально-правовые нормы являются нормами прямого действия. Так называемые «негосударственные» нормы муниципального права, содержащиеся в нормативно-правовых актах органов местного самоуправления, имеют все качества норм прямого действия на территории соответствующего муниципального образования. Для этого они не нуждаются в каких бы то ни было формах государственного признания или санкционирования, специально не предусмотренных законом (за исключением устава муниципального образования, который подлежит обязательной государственной регистрации).

Таким образом, основные особенности муниципально-правовых норм заключаются в том, что они:

1) регулируют общественные отношений в сфере местного самоуправления;

2) являются результатом правотворческой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

3) имеют комплексный характер;

4) являются нормами прямого действия.

В основу классификации муниципально-правовых норм могут быть положены следующие критерии.

По объекту правового регулирования они нормы подразделяются на следующие виды: закрепляющие местное самоуправление в сис-

теме народовластия (понятие, принципы, функции местного самоуправления); регулирующие территориальную, организационную, финансово-экономическую, правовую основы местного самоуправления; закрепляющие предметы ведения и полномочия муниципальных образований; закрепляющие гарантии местного самоуправления; регулирующие ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

По характеру содержащихся предписаний выделяются следующие нормы муниципального права: управомочивающие — нормы-разрешения, предоставляющие полномочия на совершение определенных действий (например, определяющие предметы ведения местного самоуправления); обязывающие — содержащие предписания на обязательное исполнение определенных действий (так, органы и должностные лица местного самоуправления обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина); запрещающие — нормы, устанавливающие запреты на совершение определенных действий (например, запрещается ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ, федеральными законами).

По степени определенности (*категоричности*) предписаний нормы муниципального права подразделяются на императивные и диспозитивные.

По территории действия нормы муниципального права могут быть: федеральными (действуют на всей территории России); региональными (их действие ограничивается территорией конкретного субъекта Федерации); локальными (действуют в пределах отдельного муниципального образования).

По источникам закрепления выделяют нормы, установленные: Конституцией РФ, федеральными законами, другими нормативными актами федерального уровня; конституциями (уставами) субъектов РФ; законами и иными нормативными актами субъектов РФ, решениями представительных и других органов местного самоуправления.

Кроме того, различают материальные и процессуальные нормы. *Материально-правовые нормы* закрепляют конкретные правила поведения: полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления, права и обязанности граждан, других субъектов муниципального права. *Процессуальные нормы* определяют порядок (процедуру) реализации материальных норм: порядок проведения выборов в органы местного самоуправления, порядок принятия решений непосредственно населением муниципальных образований, процедуру реализации права населения на правотворческую инициативу в вопросах местного значения и т.д.

Одна правовая норма не в состоянии всесторонне урегулировать общественные отношения, не может эффективно действовать обособленно от других норм. Нормы муниципального права по признаку регулирования однородных и взаимосвязанных общественных отношений объединяются в муниципально-правовые институты.

Муниципально-правовой институт — определенная система норм муниципального права, регулирующих однородные и взаимосвязанные общественные отношения и образующих относительно самостоятельную группу в рамках отрасли муниципального права.

Выделяются следующие базовые признаки правового института: наличие собственного предмета регулирования в рамках отрасли права; однородность фактического содержания регулируемых отношений; юридическое единство (комплексность) правовых норм; полнота и беспробельность регулируемых отношений; строго формальный характер; определенная нормативная обособленность в рамках отрасли; выполнение основных и специфических функций; особый субъектный состав; относительная самостоятельность и автономность функционирования в рамках отрасли; внутренняя организация нормативного материала[1].

Муниципально-правовой институт может рассматриваться как определенная система. Крупные муниципально-правовые институты или основные институты подразделяются на ряд субинститутов, объединяющих нормы, которые регулируют часть отношений данного вида. Элементарные институты имеют еще более узкую сферу правового регулирования и простую структуру, т.е. состоят из набора отдельных норм и представляют собой составные элементы субинститутов.

Критериями объединения муниципально-правовых норм в муниципально-правовые институты могут выступать факторы, свойственные самим правовым нормам, вытекающие из содержания регулируемых этими нормами общественных отношений. Поэтому каждый элемент системы муниципального права, его институт характеризуется наличием особых, имеющих правовую природу черт, которые свойственны нормам данного института и качественно отличают их от норм других институтов. *Основным критерием* для определения правовых институтов в системе муниципального права выступает предмет правового регулирования, который является частью предмета муниципального права в целом. *Критериями* выступают также: субъектный состав; специфические принципы; собственные функции; видовой характер норм данного института; целенаправленность правового регулирования; степень участия других отраслей

[1] См.: *Бабошин О.А.* Система отрасли конституционного права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. С. 15.

права в регулировании отношений, составляющих предмет муниципально-правового института и др.

Например, институту муниципальной службы свойственны следующие специфические черты: особые субъекты правоотношений – муниципальные служащие; особые принципы муниципальной службы — равный доступ граждан к муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой, профессионализм и компетентность муниципальных служащих, ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей, единство основных требований, предъявляемых к муниципальной службе в РФ, внепартийность муниципальной службы и др.; преобладание норм конкретного действия, хотя есть и нормы-дефиниции, нормы-принципы; помимо норм, закрепленных в Федеральном законе «Об основах муниципальной службы в РФ», в соответствующих законах субъектов РФ и нормативных актах органов местного самоуправления, значительное место в регулировании данных отношений принадлежит нормам трудового законодательства, прежде всего установленных Трудовым кодексом РФ. Такую характеристику можно дать каждому институту муниципального права.

В науке муниципального права не получил однозначного решения вопрос о возможности и целесообразности обособления в системе муниципального права общей и особенной частей. Одни ученые обосновывают необходимость такого разделения[1], другие не выделяют в муниципальном праве общую и особенную части[2], некоторые предполагают наличие еще и специальной части[3].

Н.С. Бондарь не выделяет в системе муниципального права части, рассматривая ее как совокупность нескольких крупных блоков (групп) институтов муниципального права[4]. В.И. Фадеев также не проводит деления муниципального права на части. Система муниципального права строится с учетом структуры федерального закона о местном самоуправлении[5]. Схожую позицию занимает коллектив авторов учебного пособия «Муниципальное право (в определениях и схемах)». Они включают в систему муниципального права следующие институты: а) местное самоуправление в системе народовластия; б) основы местного самоуправления — правовые, территориальные, финансово-экономические; в) предметы ведения и пол-

---

[1] См.: *Выдрин И.В.*, *Кокотов А.Н.* Указ. соч. С. 20—24; *Князев С.Д., Хрусталев Е.Н.* Указ. соч. С. 26.
[2] См.: *Кутафин О.Е.*, *Фадеев В.И.* Указ. соч. С. 32—34; Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Н.С. Бондаря. С. 20—23.
[3] См.: *Шугрина Е.С.* Указ. соч. С. 28—31.
[4] *Муниципальное* право Российской Федерации / Под ред. Н.С. Бондаря. С. 22—23.
[5] См.: *Фадеев В.И.* Муниципальное право России. М., С. 15.

номочия местного самоуправления; г) гарантии местного самоуправления; д) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, контроль за их деятельностью[1].

Подобное структурирование системы муниципального права не может быть признано обоснованным. Предложенная система не отражает всю полноту муниципально-правового регулирования, не является системой отрасли права. Не представляется возможным определить критерий, по которому произведено деление муниципального права на такие составные части.

Использование понятия «основы местного самоуправления» для определения муниципально-правовых институтов также является не совсем верным. Муниципальное право не может регулировать только основы местного самоуправления (организационные, территориальные, финансовые и др.), оно регулирует всю совокупность отношений, возникающих при осуществлении местного самоуправления. Термин «основы местного самоуправления» может быть использован только в законодательстве, при регулировании отдельным законом (в частности, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ») общих начал, принципов, основ местного самоуправления, которые затем конкретизируются в отраслевом законодательстве, законодательстве субъектов РФ, муниципальных правовых актах.

В целом предложенная система муниципального права совпадает со структурой Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Однако данным Законом не исчерпывается муниципально-правовое регулирование и законодательство о местном самоуправлении. При таком построении системы не учитываются важнейшие муниципально-правовые институты, которые закрепляют, например, формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, модели и систему органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальную службу, статус депутатов представительных органов местного самоуправления и т.д. Невозможно определить систему муниципального права исключительно на основе структуры его основного нормативного акта.

Для построения системы муниципального права необходимо использовать другие критерии, учитывать все муниципальное законодательство, а также общетеоретические принципы системы права. Наиболее полное, логически выстроенное, теоретически обоснованное определение системы муниципального права возможно только при разделении ее на общую и особенную части.

---

[1] *Муниципальное* право (в определениях и схемах) / Под ред. В.П. Сальникова. СПб., 2001. С. 8.

Выделение в муниципальном праве общей и особенной частей объективно обусловлено развитием данной отрасли права, совершенствованием ее структуры, развитием и усложнением научных взглядов на природу местного самоуправления и особенности его организации и осуществления.

Особую точку зрения на формирование системы муниципального права имеет Е.С. Шугрина, которая помимо общей и особенной частей в системе муниципального права выделяет и специальную часть. Наибольшее влияние на формирование местного самоуправления имеют региональные особенности, т.е. при одинаковой концепции местного самоуправления в масштабах Российской Федерации в разных регионах есть своя специфика. Поэтому указанный автор считает целесообразным выделение специальной части, в которую включаются нормы, регулирующие особенности местного самоуправления в различных субъектах РФ[1]. Такой подход возможен, но в случае структурирования системы муниципального права в образовательных целях как учебной дисциплины, а не как отрасли права.

Вертикальное структурирование муниципального права обусловлено прежде всего федеративным устройством российского государства, а также выделением особого уровня организации публичной власти — муниципального, не входящего в систему государственной власти. Иерархическая связь между нормами муниципального права зависит от юридической силы нормативных актов, в которых они содержатся. В соответствии со ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» нормы муниципального права содержатся в Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах РФ, федеральных конституционных законах, упомянутом выше Законе, других федеральных законах, указах и распоряжениях Президента РФ, постановлениях и распоряжениях Правительства РФ, иных нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти, конституциях (уставах), законах и иных нормативных правовых актах субъектов Федерации, уставах муниципальных образований. Кроме того, муниципально-правовые нормы содержатся в решениях, принятых на местных референдумах и сходах граждан и в иных муниципальных правовых актах.

Особую роль при формировании иерархических связей в системе муниципального права играет возглавляющий законодательство о местном самоуправлении Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. Именно он является центром системы муниципального за-

[1] См.: *Шугрина Е.С.* Указ. соч. С. 28—31.

конодательства, управляет этой системой. В соответствии с ним федеральные законы, законы субъектов РФ, устанавливающие нормы муниципального права, не могут противоречить Конституции РФ и данному Закону, ограничивать гарантированные им права местного самоуправления.

2.2. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО, МУНИЦИПАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Система муниципального законодательства оказывает влияние на формирование системы муниципального права. Главным образом это относится к основополагающим законам о местном самоуправлении.

Например, сам Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. представляет собой общую часть законодательства о местном самоуправлении. Отраслевое законодательство, закрепляющее компетенцию органов местного самоуправления по различным сферам управления, составляет особенную часть муниципального законодательства. В связи с этим все более актуальной становится проблема соотношения общего законодательства о местном самоуправлении и отраслевого законодательства, прежде всего норм, закрепляющих полномочия органов местного самоуправления.

Нормы, устанавливающие компетенцию органов местного самоуправления, содержатся в гражданском, земельном, финансовом, градостроительном, военном законодательстве, законодательстве об образовании, здравоохранении, культуре и спорте, об охране общественного порядка, о жилищно-коммунальном хозяйстве и других отраслях. Нормы, содержащиеся в Законе от 6 октября 2003 г., определяют в общем виде правовой статус органов местного самоуправления и предполагают дальнейшую детализацию в нормах отраслевых законов, которые должны быть более подробными и развернутыми. В случае расхождения общих норм законодательства о местном самоуправлении и норм отраслевого законодательства должны применяться последние, поскольку они являются специальными[1].

Статья 4 Закона от 6 октября 2003 г. установила определенный приоритет общих норм муниципального законодательства над нормами других законодательных актов, поскольку федеральные зако-

[1] См.: *Кокотов А.Н.* Проблемы совершенствования законодательства о местном самоуправлении // Феноменология муниципального права на современном этапе развития России: Материалы научно-практического семинара (27—28 мая 2002). Омск, 2002. С. 70.

ны и законы субъектов РФ, устанавливающие нормы муниципального права, не могут противоречить Конституции РФ и общему федеральному закону, а в случае такого противоречия применяются положения Конституции РФ и указанного общего федерального закона. Это положение, справедливо отмечает А.Н. Кокотов, не может распространяться на нормы гражданского, финансового (прежде всего налогового и бюджетного), земельного и других основных отраслей законодательства[1]. Нормы муниципального права и законодательства, будучи вторичными, комплексными, не могут противоречить нормам основных отраслей права.

Вместе с тем некоторые отраслевые законы шире определяют компетенцию органов местного самоуправления, чем Закон от 6 октября 2003 г., например Закон РФ «О защите прав потребителей» (ст. 44). Другие, наоборот, недостаточно конкретизируют полномочия местных органов в определенных сферах управления (например, из содержания ст. 22 Федерального закона «Об архитектурной деятельности в РФ» невозможно понять, какими полномочиями наделяются органы местного самоуправления в данной сфере, относятся ли эти полномочия к собственной компетенции местного самоуправления по решению вопросов местного значения, либо делегируются государством).

Система муниципального права и система законодательства о местном самоуправлении — *тесно взаимосвязанные, но самостоятельные категории.* Система муниципального права — объективно существующее деление внутри муниципального права, в рамках его содержания. Система источников муниципального права (система муниципального законодательства) представляет собой состав, построение источников как внешней формы муниципального права, предполагает наличие в них подразделений, обособленных по предметному и целевому признакам. Вместе с тем система муниципального права и система его источников тесно взаимосвязаны, они выражают органическое единство содержания и формы в праве. Именно в системе источников в определенной мере проявляется система муниципального права. Через систему источников правотворческие органы могут воздействовать на систему муниципального права. Это воздействие является результатом не автоматического обособления той или иной сферы правовых актов, а прежде всего основанной на объективных факторах кодификационной работы правотворческих органов, в результате которой оказывается возможным формировать и развивать системные нормативные обобщения, что предполагает определенные структурные преобразования в содержании муниципального права[2].

---

[1] *Кокотов А.Н.* Указ. соч. С. 70, 71.
[2] См.: *Кутафин О.Е.* Указ. соч. С. 55.

Система муниципального права и система законодательства о местном самоуправлении *не тождественны*. Между ними имеются существенные различия, которые позволяют говорить об их относительной самостоятельности.

Во-первых, первичным элементом системы права является норма, а первичным элементом системы законодательства о местном самоуправлении выступает нормативно-правовой акт — внешняя форма выражения правовых норм. Муниципально-правовые нормы — строительный материал, из которого складывается муниципальное законодательство. Но при построении законодательства о местном самоуправлении эти нормы могут употребляться в разном наборе и в различном сочетании определенного нормативного акта. Этим определяется то, что муниципальное право как отрасль права не кодифицировано, а действующий в этой сфере нормативный материал разбросан по различным правовым актам.

Во-вторых, внутренняя структура системы муниципального права не совпадает с внутренней структурой системы законодательства о местном самоуправлении. Вертикальная структура муниципального законодательства строится в соответствии с юридической силой нормативно-правовых актов, компетенцией издающего их органа в системе субъектов нормотворчества. В этом плане система муниципального законодательства непосредственно отражает государственное устройство Российской Федерации, в соответствии с которым существует федеральное законодательство, законодательство субъектов РФ, нормативно-правовая база органов местного самоуправления. Горизонтальная же структура муниципального права – это его деление на нормы, институты и части.

В-третьих, если система муниципального права носит объективный характер, то система законодательства о местном самоуправлении в большей степени подвержена субъективному фактору и зависит во многом от воли законодателя. Это хорошо было заметно на примере структуры законов о местном самоуправлении 1991 и 1995 гг. Объективность системы муниципального права объясняется тем, что она обусловлена различными видами и сторонами общественных отношений в сфере местного самоуправления. Субъективность законодательства относительна, так как она тоже в определенных пределах зависит от объективных социально-экономических процессов.

Особое место в системе муниципального законодательства занимает *Классификатор правовых актов*, утвержденный Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511, который, в свою очередь, представляет систему российского законодательства в целом[1]. Отдельная рубрика раздела «Конституционный строй» посвящена ме-

[1] *СЗ* РФ. 2000. № 12. Ст. 1260.

стному самоуправлению. Предложенная в Классификаторе система нормативных актов о местном самоуправлении в целом соответствует сложившейся системе муниципального права.

Систему законодательства как и систему муниципального права можно поделить на общую и особенную части. В общую часть муниципального законодательства должны быть включены институты, содержащиеся в рубрике «Местное самоуправление»: общие положения, устав муниципального образования, представительные органы местного самоуправления, глава муниципального образования, местная администрация, территориальное общественное самоуправление, муниципальная служба и т.д.

Остальные институты муниципального законодательства, составляющие особенную часть, распределены по разделам классификатора, характеризующим систему нормативных актов в различных отраслях хозяйства: право муниципальной собственности, местные бюджеты, местные налоги и сборы, городской транспорт, муниципальный жилищный фонд и т.д.

Система муниципального права не остается неизменной. Она развивается, видоизменяется, поскольку должна обеспечивать необходимый уровень правового воздействия на общественные отношения в области местного самоуправления в соответствии с реальными потребностями. Совершенствование системы муниципального права связано прежде всего со становлением муниципально-правовой науки, формированием и развитием научных идей, теорий, концепций[1].

Муниципальное право рассматривается сквозь призму ***прав человека***, которые составляют смысл и содержание местного самоуправления[2]. В частности, Ю.А. Дмитриев, Н.А. Емельянов, В.В. Пылин в системе муниципального права выделяют гуманистические, социальные и политические основы местного самоуправления[3].

Гуманистические основы местного самоуправления определяются как совокупность правовых норм-принципов, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе осуществления местного самоуправления по соблюдению и обеспечению прав и свобод человека и гражданина, которые должны определять смысл и содержание местного самоуправления[4]. Безусловно, исследование местного самоуправления с позиции прав человека и гражданина, выделение гуманистических институтов в системе му-

---

[1] См.: *Богданова Н.А.* Система науки конституционного права: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001.
[2] См.: *Бондарь Н.С.* Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1997.
[3] См.: *Муниципальное* право Российской Федерации / Под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 2000.
[4] Там же. С. 91.

ниципального права является очень прогрессивным и перспективным, так как местное самоуправление — это прежде всего право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения, наиболее близких и важных для каждого человека.

Социальные основы местного самоуправления — совокупность норм-принципов, закрепляющих и регулирующих социальную политику местного самоуправления, направленную на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека[1].

Кроме того, в системе муниципального права выделяются и *политические основы* местного самоуправления — совокупность правовых норм-принципов, закрепляющих и регулирующих политическое и идеологическое многообразие в местных сообществах, политические права и свободы граждан[2]. Реализуя свои политические права, прежде всего право избирать и быть избранным, право на участие в референдуме, право на обращение в органы власти, граждане участвуют в осуществлении местного самоуправления.

В то же время высказывается мысль о необходимости отказаться от рассмотрения местного самоуправления как права человека (гражданина) на самостоятельное решение вопросов местного значения. Плюралистическая концепция субъектов права на местное самоуправление (право граждан, с одной стороны, и право населения, местного сообщества — с другой) рассматривается как недостаток российского муниципального права, российской модели местного самоуправления[3]. На настоящем этапе развития муниципального права такое предложение преждевременно. Именно закрепление и реализация права граждан на осуществление местного самоуправления как особого вида публичной власти является важной гарантией демократического государственного устройства России.

2.3. ОБЩАЯ ЧАСТЬ КАК БАЗОВОЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЕ СИСТЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

Общая часть муниципального права — базовое подразделение системы муниципального права, представляющее собой совокупность нормативных установлений, которые являются едиными для всей отрасли муниципального права. Выделением общей части дос-

---

[1] См.: *Муниципальное* право Российской Федерации / Под ред. Ю.А. Дмитриева. С. 95—96.
[2] Там же. С. 389.
[3] См. *Гриценко Е.В.*Местное самоуправление и государство в условиях федерализма: сравнительно — правовое исследование на примере Германии и России: Автореф. Дис ... д-ра юрид. наук. СПб., 2002. С. 9.

тигается более строгая адекватность отражения в праве общественных отношений, регулируемых отраслью, а также упорядоченность ее нормативного массива. Нормы и институты общей части муниципального права носят всеобщий, фундаментальный характер, распространяются на все отношения, регулируемые муниципальным правом, и закрепляют основные правовые положения в сфере местного самоуправления.

Общая часть муниципального права использует правовой материал горизонтальной и вертикальной структур системы муниципального права, обобщает нормативные установления единые для всей отрасли, обеспечивает строгое отражение всех общественных отношений, регулируемых ею, а также систематизацию ее нормативного массива. Ее нормы влияют определяющим образом на соотношение муниципального права и законодательства о местном самоуправлении. Они сосредоточены прежде всего в фундаментальных источниках федерального, регионального и муниципального уровней, обеспечивают их самостоятельность и тесное взаимодействие.

Общая часть муниципального права включает проблематику прав человека и гражданина. Местное самоуправление характеризуется соответственно как право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения, правовая регламентация которых имеет для отрасли муниципального права принципиальное общее значение.

В системе муниципального права формируются две новые подотрасли: *городское право* и *сельское право*, которые охватываются также его общей частью. Они обеспечивают привязку муниципально-правовых норм и институтов к территориальной структуре местного самоуправления.

Развитие и усложнение системы муниципального права связано и с особенностями территориальной организации местного самоуправления. Получают развитие попытки определить специфику городского и сельского самоуправления и на основе этого выделить муниципальное городское право и муниципальное сельское право. В этом проявляется определенная преемственность современного муниципального права с нормами городского и земского права России конца XIX—начала XX в.

Организация местного самоуправления в Российской империи строилась на основании Положения о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. и Городового положения 1870 г., а затем регулировалась Положением о земских учреждениях 1890 г. и Городовым положением 1892 г. Изначально становление местного самоуправления в России, формирование муниципального права основывалось на различии между организацией местной власти в городских и сельских поселениях, учитывало специфику осуществления местного самоуправления на различных территориальных уровнях.

Традиции дореволюционного земского и городского права сейчас получают развитие в Законе от 6 октября 2003 г. Сохранение и возобновление действовавших ранее муниципально-правовых норм и регуляторов, признание их роли в новой общественной ситуации означает своего рода муниципально-правовую преемственность.

В.В. Таболин и А.В. Корнев определяют муниципальное городское право как комплексный правовой институт, регулирующий муниципальные отношения в границах городского муниципального образования в целях создания условий для его устойчивого развития, на принципах самостоятельности и ответственности населения (горожан)[1]. Специфическими признаками отношений, регулируемых городским правом, являются их локально-территориальный и комплексный характер, наличие особого субъекта — населения города. Следует отметить, что указанными чертами могут быть охарактеризованы любые муниципально-правовые отношения, а не только общественные отношения, регулируемые муниципальным городским правом. Думается, основной специфической особенностью муниципального городского права является его особый субъект — город, городское поселение.

А.А. Саломаткин, С.И. Мозохин, Д.С. Мозохин рассматривают особенности местного самоуправления в сельских поселениях[2]. В сельской местности хозяйственно-культурная функция связана с обслуживанием населения, проживающего в сравнительно малочисленных поселениях или на редконаселенных пространствах, и соответственно с регулированием тех систем хозяйственно-культурных связей, которые возникают внутри этих локальных территориальных образований. Формы организации муниципальной власти в сельской местности в большей степени, чем в городских поселениях, зависят от традиций и национальных особенностей того или иного региона России. Исходя из этого сельское самоуправление определяется как осуществляемая специальными юридическими способами публичная деятельность сельских жителей, направленная на решение вопросов местного значения, правовым результатом которой является установление, изменение либо прекращение правовых отношений между субъектами права, находящимися в сельских поселениях или на территории соответствующего муниципального образования[3]. Особые субъекты муниципально-правовых отношений, складывающихся при

---

[1] См.: *Таболин В.В., Корнев А.В.* Муниципальное городское право. Правовые организационные основы деятельности органов местного самоуправления. М., 2000. С. 67—68.

[2] См.: *Саломаткин А.А.* Местное самоуправление в сельских поселениях России (вопросы теории и практики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 1999; *Мозохин С.И.*, *Мозохин Д.С.* Самоуправляемая деревня. М., 1999.

[3] *Саломаткин А.А.* Указ. соч. С. 9.

осуществлении сельского самоуправления, — это сельские поселения, которые отвечают следующим критериям: 1) численность населения, 2) сельскохозяйственный профиль территории, 3) особенности традиций и быта сельского населения, 4) самодостаточность и самоуправляемость сельской территории[1].

Выявление и исследование самостоятельной политической, социально-экономической, юридической природы городского и сельского самоуправления имеет важное теоретическое и практическое значение. Специфика организации и осуществления местного самоуправления в городских и сельских поселениях обусловливает естественное формирование подотраслей муниципального права — городского права и сельского права. Некоторые авторы считают, что можно подумать и о районном праве[2]. Но надо ли это делать?

Составным элементом общей части муниципального права выступает *сравнительное муниципальное право*, объектами которого обычно являются теоретические и правовые основы местного самоуправления, структура и формы деятельности органов местного самоуправления, их отношения с центральной и региональной властями, вопросы реформирования местного самоуправления. При этом не исключается, естественно, сравнительно-правовой анализ институтов особенной части муниципального права.

В качестве цели сравнительного муниципально-правового исследования можно определить познание путем получения информационных и аналитических материалов о местном самоуправлении других государств.

Сравнительно-правовое исследование местного управления в различных государствах провел А.И. Черкасов. Он сравнил следующие институты: теоретические и правовые основы местного управления (местное управление и государственный механизм, правовое регулирование местного управления), структура и формы деятельности органов местного управления (местное управление и административно-территориальное деление, прямое государственное управление в системе местного управления, структура и формы деятельности представительных и исполнительных органов), полномочия органов местного управления, их отношения с центральной властью (правовое регулирование полномочий местных органов, контроль центральных властей над местным управлением), проблемы местного управления и его реформы[3].

Е.В. Гриценко исследовала местное самоуправление в федеративных государствах на примере Германии и России[4]. Выбор Гер-

[1] *Саломатин А.А.* Указ. соч. С. 13.
[2] См.: *Кокотов А.Н., Саломаткин А.А.* Указ. соч.
[3] См.: *Черкасов А.И.* Сравнительное местное управление: теория и практика. М., 1998.
[4] *Гриценко Е.В.* Указ. соч. С. 9.

мании в качестве объекта исследования и сравнительного анализа объясняется тем, что Германия имеет глубокие демократические традиции и в ней уже реализованы многие идеи, являющиеся для России программными конституционными ориентирами (правовое государство, социальное государство, гражданское общество). Кроме того, Германию и Россию объединяет общность государственного устройства, принадлежность к одной правовой семье — континентальной, а также историческая связанность. Развитие местного самоуправления в Германии и России имеет общие черты, что не отрицает особенности теоретического и практического закрепления, а также реализации института местного самоуправления в германском коммунальном и российском муниципальном праве.

В современных условиях интеграции мирового сообщества исследования в области сравнительного муниципального права приобретают важное значение и большую ценность[1].

В настоящее время в муниципально-правовой науке наблюдается тенденция выделения сферы правового сотрудничества, включающей в себя взаимопроникновение правовых теорий, учений и взглядов на местное самоуправление, обмен правовой информацией. В результате возрастает роль сравнительного правоведения. Для теоретиков и практиков муниципального права важно находить допустимую меру влияния иностранного права и умело сравнивать однородные правовые институты и законодательные источники.

К предложенному построению системы муниципального права предъявляются повышенные требования. Целостность отрасли муниципального права придает системе устойчивость и одновременно способствует дальнейшему ее развитию и совершенствованию.

Наряду с предметом правового регулирования, принципами, юридическим режимом и другими основаниями выделения муниципального права в качестве самостоятельной отрасли российской

---

[1] См., например: *Алебастрова И.А.* Муниципальные системы в странах Восточной Европы: конституционные вопросы. М., 1994; *Барабашев Г.В.* Местное самоуправление. М., 1996; *Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф.* Организация и функционирование местного самоуправления (опыт зарубежных стран). М., 1991; *Евдокимов В.Б.*, *Старцев Я.Ю.* Органы местного управления: США и Западная Европа. Екатеринбург, Челябинск, 1999; *Емельянов Н.А.* Муниципальные системы зарубежных стран: Курс лекций. М., Тула, 1998; *Еремян В.В.* Особенности генезиса местного самоуправления в Латинской Америке // Правоведение. 2000. № 1; *Местное* самоуправление за рубежом: опыт, комментарии и рекомендации по применению / Науч. руков. А.Е. Когут. СПб., 1995; *Местное* управление и самоуправление в России и за рубежом / Отв. ред. В.В. Маклаков, В.И. Фадеев. М., 2000; *Черкасов А.И.* Местное самоуправление и децентрализация власти: опыт развивающихся стран // Государство и право. 1992. № 5; *Чиркин В.Е.* Современные модели местного самоуправления // Российский юридический журнал. 1995. № 3; *Шапсугов Д.Ю.* Местная власть в России и Германии: Вопросы теории, истории, нормативного регулирования: В 2 кн. Ростов-н/Д, 1994—1995

правовой системы отличие муниципального права происходит и по институтам, закрепленным в его общей части. Именно эти институты (территориальная организация местного самоуправления, органы и должностные лица местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление и т.д.) отражают специфику местного самоуправления как особой формы публичной власти. Сферы управления на территории муниципального образования, определяющие содержание особенной части муниципального права, практически не отличаются от областей и сфер управления и хозяйства, сложившихся в рамках административного права, регулирующего полномочия органов государственной и муниципальной власти в этих областях и сферах. Отличие муниципального права от административного проходит в основном по институтам общей части. Данное утверждение еще раз подчеркивает фундаментальный, системообразующий характер норм общей части муниципального права и необходимость ее выделения в системе муниципального права.

Территориальная сфера действия муниципально-правовых норм положена в основу выделения общей части муниципального права С.Д. Князевым и Е.Н. Хрусталевым. Общая часть российского муниципального права, по их мнению, объединяет нормы, действующие на территории всей Российской Федерации и определяющие исходные начала организации местного самоуправления во всех муниципальных образованиях[1].

По мнению В.В. Пылина, общая часть состоит из следующих основных институтов муниципального права: понятие муниципального права; основы и принципы местного самоуправления; органы и должностные лица местного самоуправления; общественное самоуправление в системе местного самоуправления; гарантии местного самоуправления; ответственность местного самоуправления[2].

Е.С. Шугрина к общей части муниципального права относит следующие институты: правовые, территориальные, организационные и финансово-экономические основы местного самоуправления, ответственность местного самоуправления, гарантии местного самоуправления[3].

Анализируя различные точки зрения о структуре муниципального права, необходимо отметить, что территориальные критерии обособления его общей части, предложенные в рамках обозначенных позиций, не могут быть в полной мере положены в основу этого разделения. Выделение общей части муниципального права должно строиться на иных принципах. Нормы общей части регламентируют наибо-

[1] *Князев С.Д., Хрусталев Е.Н.* Указ. соч. С. 26.
[2] *Глущенко П.П., Пылин В.В.* Указ. соч. С. 303—304.
[3] *Шугрина Е.С.* Указ. соч. С. 28—31.

лее общие вопросы организации местного самоуправления в целом, вопросы организации и деятельности муниципальных органов. Они отличаются всеобщностью и имеют системный характер. Эти нормы содержатся и в федеральном законодательстве, и в законодательстве субъектов РФ, и в муниципальных правовых актах.

Своеобразным введением в муниципальное право является *основной институт общей характеристики местного самоуправления*, включающий субинституты: понятия местного самоуправления; принципов местного самоуправления; системы местного самоуправления; становления местного самоуправления в дореволюционной России; советской системы организации власти на местах; местного самоуправления в СССР; местного самоуправления в России после распада СССР; местного самоуправления в России в период поэтапной конституционной реформы; Конституции РФ 1993 г. и развития современного местного самоуправления.

Первостепенное место в общей части муниципального права принадлежит *основному институту*, *устанавливающему общую характеристику муниципального права как отрасли права*, содержащему следующие субинституты: понятия, назначения и функций муниципального права; предмета муниципально-правового регулирования; метода муниципального права; муниципально-правовых отношений; муниципально-правовых режимов; муниципально-правовых конструкций; системы муниципального права; источников муниципального права.

Следующим основным институтом общей части муниципального права является *институт территориальной организации местного самоуправления*, охватывающий субинституты: общей характеристики территориальной организации местного самоуправления и ее принципов; понятия и видов муниципальных образований; порядка образования, преобразования и упразднения муниципальных образований; установления и изменения границ муниципальных образований; особенностей осуществления местного самоуправления на территориях со специальными правовыми режимами (приграничные территории, закрытые административно-территориальные образования и др.), иных территориях (городах федерального значения, наукоградах, районах Крайнего Севера)[1]; соотношения муниципально-территориального и государственно-территориального устройства.

Центральное место в общей части муниципального права занимает *основной институт организации местного самоуправления*. В

[1] См.: *Кокотов А.Н.* Проблемы совершенствования законодательства о местном самоуправлении // Феноменология муниципального права на современном этапе развития России: Материалы научно-практического семинара (27—28 мая). М., 2002. С. 64—66.

него входят следующие субинституты: моделей местного самоуправления; главы муниципального образования; представительных органов местного самоуправления; правового статуса депутатов представительных органов местного самоуправления; исполнительных органов местного самоуправления; правового статуса выборных должностных лиц местного самоуправления; муниципальной службы.

В свою очередь, указанные субинституты включают элементарные институты. Субинститут моделей местного самоуправления охватывает элементарные институты, выражающие конкретные модели местного самоуправления, а именно «сильный совет — сильный мэр», «сильный совет — слабый мэр», «слабый совет — сильный мэр», «комиссионная форма», «совет — управляющий». Субинститут главы муниципального образования включает следующие элементарные институты: замещения должности главы муниципального образования, правового статуса главы муниципального образования, полномочий главы муниципального образования. В субинститут представительных органов местного самоуправления входят элементарные институты: принципов организации и деятельности представительных органов местного самоуправления, структуры представительного органа местного самоуправления, организационно-правовых форм деятельности представительных органов местного самоуправления, правовых актов представительных органов местного самоуправления. Субинститут правового статуса депутатов представительных органов местного самоуправления охватывает элементарные институты: функций депутата, его прав и обязанностей, гарантий депутатской деятельности. Субинститут исполнительных органов местного самоуправления включает следующие элементарные институты: понятия местных администраций и их видов, аппарата местной администрации, специализированных органов управления местных администраций и их видов. Субинститут правового статуса выборных должностных лиц включает элементарные институты: прав и обязанностей выборных должностных лиц, гарантий и ответственности выборных должностных лиц. В субинститут муниципальной службы входят следующие элементарные институты: понятия муниципальной службы и классификации ее должностей, приема на муниципальную службу, прохождения муниципальной службы, ее прекращение, прав и обязанностей муниципальных служащих.

Основной институт муниципальных правовых актов охватывает субинституты: устава муниципального образования; его государственной регистрации; актов представительных органов местного самоуправления; актов главы муниципального образования и исполнительных органов местного самоуправления; систематизации нормативных правовых актов муниципальных образований.

Основной институт непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления объединяет субинституты общей характеристики форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, муниципальных выборов, местного референдума, народной правотворческой инициативы, территориального общественного самоуправления населения, собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетов, обращений населения в органы местного самоуправления, других форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления.

Основной институт межмуниципального сотрудничества объединяет субинституты, регламентирующие ассоциативные связи муниципальных образований и правовой статус Конгресса муниципальных образований Российской Федерации как органа возглавляющего межмуниципальное сотрудничество в России.

Основной институт юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления включает следующие субинституты: ответственности органов и должностных лиц перед населением; перед государством; перед юридическими и физическими лицами.

Завершает структуру общей части *основной институт гарантий и защиты прав местного самоуправления*, в который входят субинституты: гарантий организационной самостоятельности местного самоуправления; гарантий финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления; правовых гарантий; судебной защиты местного самоуправления.

2.4. СОСТАВ И СТРУКТУРА ОСОБЕННОЙ ЧАСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

Особенная часть муниципального права представляет собой совокупность правовых институтов, нормы которых закрепляют полномочия субъектов муниципально-правовых отношений в различных областях и сферах местной жизни. Если нормы общей части носят всеобщий, фундаментальный характер, нормы особенной части имеют компетенционный характер, т.е. на основе общих положений регулируют общественные отношения по реализации полномочий органов местного самоуправления и других субъектов. Структура особенной части муниципального права определяется дифференциацией нормативных предписаний по таким крупным подразделениям, как области и сферы местного хозяйства и управления. Данный подход характерен не только для муниципального права. Указанные системообразующие факторы имеют решающее значе-

ние для распределения нормативного массива особенной части административного права[1]. Особенная часть не является независимой от общей части муниципального права. Они взаимосвязаны функционально и только в совокупности образуют единую отрасль муниципального права.

В муниципально-правовой науке сложились и другие взгляды на формирование особенной части муниципального права. Например, С.Д. Князев и Е.Н. Хрусталев считают, что особенную часть муниципального права составляют нормы, действующие на территории отдельных субъектов РФ[2].

В обоснование выделения особенной части муниципального права может выступать компетенция органов и должностных лиц местного самоуправления. С данной позиции рассматривают особенную часть муниципального права Е.С. Шугрина и В.В. Пылин[3]. В науке муниципального права возможны и другие точки зрения, но такое основание разграничения, как полномочия, в большей степени учитывает специфику местного самоуправления, находит подтверждение в теории административного права. Исходя из этого может быть предложена следующая структура особенной части муниципального права, построенная на основании закрепления полномочий субъектов муниципальных отношений в различных областях и сферах управления на территории муниципального образования.

Ведущим выступает *основной институт общей характеристики компетенции органов местного самоуправления*, который включает несколько субинститутов: Всемирной хартии муниципальных прав; соотношения компетенции представительного органа местного самоуправления и компетенции местной администрации; взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти; наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; взаимоотношений органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, расположенными на территории муниципального образования; муниципального заказа.

Основной институт полномочий органов местного самоуправления в бюджетной и финансово-кредитной сфере включает субинституты: общей характеристики местных финансов; формирования и исполнения местных бюджетов; местных внебюджетных и валютных фон-

---

[1] См. например: *Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации. М., 1996. С. 42.
[2] См.: *Князев С.Д., Хрусталев Е.Н.* Указ. соч. С. 26.
[3] См.: *Шугрина Е.С.* Указ. соч. С. 28—31; *Пылин В.В., Глущенко П.П.* Указ. соч. С. 303—304.

дов; участия органов местного самоуправления в финансово-кредитных отношениях; местных налогов и сборов.

Основной институт полномочий органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью охватывает субинституты: правовых основ управления муниципальной собственностью; компетенции органов местного самоуправления в сфере управления муниципальной собственностью; форм управления муниципальной собственностью, связанных с совершением сделок; форм управления муниципальной собственностью, связанных с созданием, реорганизацией и ликвидацией юридических лиц; форм управления муниципальной собственностью в сфере приватизации; учета объектов муниципальной собственности и контроля за их использованием.

Основной институт полномочий органов местного самоуправления в области земельных отношений объединяет субинституты: правовых основ управления землей на территории муниципальных образований; компетенции органов местного самоуправления в области земельных отношений; порядка предоставления, использования, изъятия земельных участков на территории муниципальных образований; контроля за использованием земли и соблюдения земельного законодательства.

Основной институт полномочий органов местного самоуправления по управлению муниципальным хозяйством охватывает субинституты: правовых основ управления муниципальным хозяйством; полномочий органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства; полномочий органов местного самоуправления в градостроительной сфере и в области благоустройства территории; полномочий органов местного самоуправления в области транспортного обслуживания населения; полномочий органов местного самоуправления в иных сферах.

Основной институт полномочий органов местного самоуправления в социально-культурной сфере включает субинституты: полномочий органов местного самоуправления в сфере образования; в сфере культуры; в сфере физической культуры и спорта; в сфере здравоохранения; в сфере социальной защиты населения.

Завершает особенную часть *основной институт полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка*, который объединяет следующие субинституты: осуществления органами местного самоуправления содействия правоохранительным органам; участия населения в охране общественного порядка; обеспечения всеобщей воинской обязанности; участия органов местного самоуправления в гражданской обороне и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

2.5. МЕСТО МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА

Муниципальное право является системно развивающейся отраслью российского права, имеющей претензию на новую роль[1]. Однако вопрос о его месте в системе российского права остается дискуссионным. Достаточно распространена точка зрения, согласно которой оно является подотраслью конституционного права. Так, В.А. Баранчиков полагает, что к муниципальному праву нельзя относиться как к отрасли права и именовать его комплексной (вторичной) правовой отраслью, что комплексных отраслей права в природе не существует[2].

Подобную позицию занимает и М.В. Баглай, полагающий, что муниципальное право является подотраслью конституционного права, так как основы местного самоуправления урегулированы Конституцией РФ[3].

Приведенные соображения не могут быть признаны обоснованными по следующим основаниям. Глава первая Конституции РФ содержит нормы конституционного права, которые устанавливают основы охраны прав и свобод граждан (отношения между государством и человеком), устройство государства и государственной власти (властеотношения). Это не означает, что отношениями, входящими в предмет конституционного права, будет исчерпано правовое регулирование. Особенностью общественных отношений, составляющих предмет конституционного права, является то, что они могут складываться во всех сферах государства и общества. Однако ими охватывается не весь комплекс общественных отношений в соответствующей сфере, а только те из них, которые являются базовыми для всех других отношений и предопределяют содержание всех остальных отношений в этой области[4]. Общественные отношения, регулируемые конституционным правом и муниципальным правом, *различаются.* Конституционное право регулирует отношения, определяющие принципы, на которых основано устройство государства и общества. Муниципальным правом регулируются отношения, возникающие при реализации права населения на местное самоуправление, оно конкретизирует положения конституционного права в области местного самоуправления.

---

[1] См.: *Таболин В.В., Черногор Н.Н.* Место и роль муниципального права в системе российского права // Местное право. 2002. № 3—4. С. 9—12.
[2] См.: *Баранчиков В.А* .Муниципальное право: Учебник. М., 2000. С. 76.
[3] *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации. М., 1998. С. 5—9.
[4] См.: *Кутафин О.Е.* Указ. соч. С. 25.

Муниципальное право является подотраслью административного права, считает Ю.Н. Старилов. Наряду с милицейским, строительным, социальным, служебным, образовательным правом он относит муниципальное право к особенной части административного права[1].

В.С. Четвериков, называя муниципальное право комплексной отраслью в силу отсутствия своих специфических норм права и использования правовых норм конституционного, гражданского, административного права, фактически говорит о муниципальном праве как подотрасли административного права[2].

Заслуживает положительного отношения позиция Д.Н. Бахраха, который выделяет государственную, муниципальную и частную администрации, деятельность которых, по его мнению, должна регулироваться административным, муниципальным и гражданским правом соответственно[3]. Данный автор не относит муниципальное право к предметной области административного права.

Муниципальное право рассматривают также как отрасль законодательства. В частности, Р.З. Лившиц полагает, что соотношение отраслей права и законодательства должно решаться в пользу законодательства. Идея отраслей законодательства является более подвижной и динамичной и поэтому более применимой[4].

В этой связи следует еще раз обратиться к позиции В.А. Баранчикова, который рассматривает муниципальное право и как отрасль законодательства, включающую в себя нормы, юридически обеспечивающие функционирование всех институтов местного самоуправления по жизнеобеспечению местного населения и решению на местах отдельных государственных полномочий, которыми наделяются органы местного самоуправления[5].

Система законодательства строится на иных формально-правовых основаниях, нежели система права. Прежде всего она представляет совокупность источников права, которые являются внешней формой выражения правовых норм. Если система права отражает внутренне строение права, то система законодательства — внешняя, видимая форма системы права. Система права носит объективный характер, поскольку отражает состояние общественных отношений. Система законодательства строится по иному принципу: в ее формировании значительное место занимает субъективный фактор, обусловленный потребностью юридической практики.

---

[1] *Старилов Ю.Н.* Административное право: сущность, проблемы реформы и новая система // Правоведение. 2000. №5. С. 21.
[2] См.: *Четвериков В.С.* Муниципальное право. М., 1999. С. 50.
[3] *Бахрах Д.Н.* Административное право России. М., 2000. С. 15—16.
[4] См.: *Лившиц Р.З.* Теория права. М., 1994. С. 118.
[5] *Баранчиков В.А.* Указ. соч. С. 78.

Таким образом, отрасли права соответствует отрасль законодательства, как содержанию соответствует форма. Законодательство, как и право, объективно обусловлено, складывается и развивается вместе с общественными отношениями. Отрасли муниципального права соответствует отрасль законодательства, которая объединяет нормативные акты, регулирующие правоотношения в области местного самоуправления. Система муниципального законодательства отражает степень влияния правового регулирования на самоуправленческие отношения и наряду с предметом и режимом правового регулирования является *фактором*, *определяющим отраслевой характер муниципального права*.

Особый взгляд на сущность муниципального права представил Ю.А. Тихомиров. Он полагает, что муниципальное право необходимо рассматривать в качестве одного из элементов «самоуправленческого права», которое, наряду с местным самоуправлением, регулирует национальное, профессиональное, политическое самоуправление, самоуправление по интересам (в рамках общественных объединений и организаций)[1].

Итак, рассмотрев позиции исследователей по вопросу о роли муниципального права в системе российского права, можно сделать следующие выводы.

1. *Самостоятельность муниципального права как отрасли российского права.* Большинство исследователей признают это. Муниципальное право тесно соприкасается с рядом отраслей российского права, но это не означает, что их невозможно разграничить. Вместе с тем поскольку для муниципального права характерно соединение разнородных институтов основных и специальных отраслей, то и муниципально-правовые отношения обладают чертами, свойственными правоотношениям этих отраслей права.

2. *Публично-частный характер муниципального права.* Для муниципального права характерно наличие как частно-правовых, так и публично-правовых субъектов. К числу первых относятся граждане, органы территориального общественного самоуправления, муниципальные предприятия, общественные объединения и др. В муниципальном праве значительное место занимают правоотношения, обязательным субъектом которых являются органы местного самоуправления, муниципальные образования, органы государственной власти РФ и субъектов РФ, население как субъект народовластия, депутаты представительных органов местного самоуправления и др. Следовательно, муниципальное право — это публично-частное право, в предмете которого публичные отношения преобладают.

---

[1] См. подробнее: *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. М., 1995. С. 116—126.

Такое рассмотрение муниципального права подкрепляется и тем, что в юридической науке уже сложилась определенная позиция относительно публично-частного характера конституционного права, которое традиционно относят к публичному праву[1]. Муниципальное право содержит значительно больше норм частного, диспозитивного характера, а в предмет муниципального права включаются отношения, построенные на принципах координации, равенства их субъектов. Система муниципального права представляет собой единство и согласованность правовых норм частного и публичного характера, а его можно рассматривать как публично-частное. Изучение его в данном качестве — предмет особых исследовательских усилий.

3. *Повышение роли муниципального права.* Для повышения роли муниципального права существуют важные предпосылки.

Во-первых, история возникновения и развития права подтверждает, что первоосновы права Древней Греции, Древнего Рима, Древней Руси появились из муниципальных источников. Такие отрасли современного права, как гражданское и административное, обязаны своим появлением в основном городским уложениям, ссудным грамотам, уставам городов и иным источникам городского права, которые, регулируя оптимальные жизненные условия городского населения, расширяли предметный и субъектный состав гражданско-правовых и административно-правовых отношений[2]. В связи с этим муниципальное городское право предстает отраслью первичной и в этом смысле более благородной.

Во-вторых, муниципальное право представляет собой микромодель национального права России, объединяя все отрасли, институты, нормы, работающие в муниципальных образованиях и обеспечивающие жизнедеятельность последних[3].

В-третьих, процесс правообразования показывает, что наступила эра комплексных образований как в сфере права, так и в сфере законодательства. Комплексный характер многих отраслей права, в том числе муниципального, — это объективный процесс. Кроме того, развиваясь, муниципальное право демонстрирует новую комплексность, суть которой состоит в обеспечении приоритета муниципально-правового регулирования над другими правовыми регуляторами при помощи норм, имеющих исключительно муниципально-правовую прописку (например, закрепляющих организационные основы местного самоуправления).

В-четвертых, в связи с общими тенденциями социально-экономического развития России необходима систематизация му-

---

[1] См.: *Кутафин О.Е.* Указ. соч. С. 44—45.
[2] См.: *Мартышин О.В.* Вольный Новгород. М., 1992. С. 295; *Таболин В.В., Корнев А.В.* Указ. соч. С. 18—29.
[3] См.: *Выдрин И.В.*, *Кокотов А.Н.* Указ. соч. С. 12.

ниципального права в форме консолидации и кодификации нормативного материала и на федеральном уровне, и на уровне субъектов Российской Федерации, а также на уровне муниципальных образований. Такая законопроектная работа начата и осуществляется достаточно последовательно.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какими элементами представлена структура отрасли муниципального права?
2. Что общего и особенного в системе муниципального права и системе законодательства о местном самоуправлении?
3. Какое место в системе отраслей российского права занимает муниципальное право?

ВЫПОЛНИТЕ ЗАДАНИЯ

■ Система муниципального права характеризуется:
1) нормами муниципального права;
2) муниципально-правовыми институтами;
3) делением муниципального права на общую, особенную и специальную части;
4) наличием муниципально-правового режима;
5) муниципально-правовыми конструкциями;
6) публично-частными особенностями муниципального права;
7) преемственностью муниципального права;
8) другими элементами.

Проанализируйте перечисленные элементы системы муниципального права.

■ В государственно-правовой науке существуют утверждения, что муниципальное право — это:
1) часть конституционного права;
2) элемент административного права;
3) отрасль законодательства.

Подтвердите или опровергните данные утверждения.

■ Обоснуйте правомерность выделения муниципального права в качестве самостоятельной отрасли российского права.

Глава 3

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО КАК НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

3.1. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО КАК НАУКА

Наука муниципального права — совокупность знаний об объективных закономерностях существования и развития отрасли муниципального права России.

Предмет науки, т.е. то, на что направлена познавательная деятельность представителей той или иной отрасли научного знания, следует отличать от объекта ее изучения.

Во-первых, согласно общетеоретическим представлениям, предмет науки — это отраженная в ее понятиях «совокупность объективных закономерностей», а объект — «совокупность явлений и процессов объективной реальности, которую изучает наука в процессе познания своего предмета»[1].

Во-вторых, по определению предмет науки остается неизменным, в противном случае можно говорить о возникновении новой отрасли научного знания. Тогда как объект науки в зависимости от целей либо смены приоритетов научных исследований, а также в связи с объективными изменениями в предмете науки или новыми научными открытиями может видоизменяться, расширяться, менять свой состав и т.д. Ярким примером может служить наука муниципального права, предметом которой является одноименная отрасль права, а объектом — проявления данной отрасли в реальной действительности.

Муниципальное право Российской Федерации как правовая отрасль в настоящее время находится в процессе становления, что непосредственно отражается на науке муниципального права, в частности на ее объекте. Наука муниципального права изучает:

1) муниципально-правовые нормы и институты;

2) общественные отношения, регулируемые нормами муниципального права;

3) практику реализации норм муниципального права;

---

[1] *Сырых В.М.* Логические основания общей теории права: В 2 т., Т. 1. М., 2000. С. 25—26.

4) историю самой науки муниципального права, ее теоретические построения, понятия, концепции;

5) местное самоуправление как особую форму организации публичной власти в обществе, зарубежный и отечественный опыт его организации и деятельности и др.

Результаты познавательной деятельности «подвергаются научной систематизации, в процессе которой формируется наука и выделяются отдельные части и блоки знания, включаемые в ее систему по правилам системной и методологической заданности»[1].

Система науки муниципального права Российской Федерации представлена следующими разделами.

1. *Введение в муниципальное право.* Этот раздел включает: исследования соответствующего понятийного аппарата (понятие муниципального права как отрасли права, науки и учебной дисциплины; предмет, метод и система отрасли муниципального права Российской Федерации, ее нормы и источники; муниципально-правовые отношения; режимы и конструкции в муниципальном праве и др.); вопросы истории муниципального права в России и зарубежных странах.

2. *Исследование местного самоуправления.* Этот раздел науки муниципального права России содержит: историю исследования местного самоуправления в отечественной и зарубежной правовой науке; международно-правовое регулирование местного самоуправления; понятие, принципы и систему местного самоуправления в России, его правовую и территориальную организацию; модели и организационные формы местного самоуправления; формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления.

3. *Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.* В данном разделе изучаются: понятие и виды юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

4. *Гарантии и защита прав местного самоуправления.* В этом разделе рассматриваются: понятие и система гарантий местного самоуправления; судебная защита права на местное самоуправление; общий надзор прокуратуры за законностью в системе местного самоуправления; муниципальный контроль.

5. *Компетенция органов местного самоуправления.* В рамках данного раздела исследуются полномочия органов местного самоуправления в сфере экономики, в бюджетной и финансово-кредитной сфере, в социально-культурной сфере, в сфере обеспечения законности и правопорядка, в области земельных отношений, а также полномочия по управлению муниципальной собственностью.

С начала 1990-х гг. наука муниципального права в России активно развивается: расширился объект научного познания; обнов-

[1] *Богданова Н.А.* Система науки конституционного права. М., 2001. С. 7.

лена методологическая база науки; существует свобода выбора методов научных исследований а также возможность широко использовать достижения зарубежной политической и правовой мысли; появилось много научных публикаций по проблемам местного самоуправления, защищаются кандидатские и докторские диссертации, издаются учебники, учебные пособия, монографии[1].

К настоящему времени в России сформировалось несколько научных школ, активно занимающихся проблемами отрасли муниципального права Российской Федерации: московская, санкт-петербургская, поволжская (самарская, саратовская, татарская), северокавказская (ростовская), уральская (екатеринбургская, челябинская), западно-сибирская (алтайская, омская, томская, тюменская), восточно-сибирская (иркутская, красноярская), дальневосточная (владивостокская, хабаровская)[2].

Современная наука муниципального права России представлена работами следующих специалистов: В.Ф. Абрамова, В.М. Авакьяна, А.С. Автономова, И.А. Алебастрова, И.А. Алексеева, К.И. Амирбекова, С.А. Ануфриева, С.В. Арбузова, И.В. Бабичева, Г.В. Барабашева, Г.О. Барбакова, О.В. Берга, Н.А. Богдановой, Н.С. Бондаря, Ф.М. Бородкина, В.Н. Болотова, Т.М. Бялкиной, О.Н. Ванеева, В.И. Васильева, И.В. Выдрина, А.Е. Гавришева, Г.А. Герасименко, Н.В. Герасименко, Л.В. Гильченко, А.Г. Гладышевой, П.В. Гоголева, В.И. Голованова, В.А. Горожанина, И.В. Граф, Е.В. Гриценко, А.Н. Дементьева, М.Ю. Дитятковского, К.П. Дубовкина, Н.А. Емельянова, В.В. Еремяна, А.Р. Еремина, В.Б. Евдокимова, Н.Н. Ефремова, Н.Н. Жадобина, Д.Г. Жаромских, А. Замотаева, П.В. Зарипова, И.В. Захарова, А.И. Казанника, О.А. Камалова, В.С. Кашо, В.А. Кузнецова, Е.М. Ковешникова, А.Е. Когута, Т.А. Козловой, А.В. Корнева, А.Н. Костюкова, В.А. Кочева, Д.Е. Кошеля, И.А. Кравца, М.А. Краснова, А.А. Красовской, И.А. Крейс, В.А. Кряжкова, А.В. Курочкина, М.А. Кулушевой, О.Е. Кутафина, Л.Е. Лаптевой, А.П. Ларькиной, М.М. Макеева, В.П. Максимова, А.Ф. Малого, О.В. Марченко, Т.С. Масловской, М.Н. Матвеева, В.С. Мачульской, Н.П. Медведева, А.В. Мокрого, И.Г. Москалева, М.Р. Мурзабекова, Л.Н. Недокушевой, Е.А. Незнакомовой, Л.А. Нудненко, И.И. Овчинникова, Н.В. Павлова, Е.А. Пахомова, В.А. Пертцика, Н.Л. Пешина, Н.В. Постового, В.В. Пылина, А.Н. Романова, В.Н. Руденко, А.С. Саломаткина, Н.П. Седых, А.А. Сергеева, Г. Соловьева, Н.И. Соломки, О.А. Сомовой, Б.А. Старушина, Я.Ю. Старцева, Ю.И. Скуратова, В.В. Таболина,

[1] См.: *Авакьян С.А.* Библиография по конституционному и муниципальному праву России. М., 2002. С. 367—412.

[2] См., например: *Муниципальная* наука: теория, методология, практика / Под ред. В.Н. Иванова. М., 2003.

Н.С. Тимофеева, А.А. Торшенко, А.Н. Туляй, А.А. Уварова, Р.М. Усмановой, В.И. Фадеева, Г.З. Фахрисламовой, М.В. Федорова, В.Н. Харькова, Н.Н. Харючи, Г.Н. Чеботарева, Е.С. Четвертаковой, А.И. Черкасова, В.Е. Чиркина, Д.Ю. Шапсугова, К.Ф. Шеремета, А. Широкова, Н.Э Шишкиной, С.И. Шишкина, С.И. Штань, Е.С. Шугриной, А.А. Югова, В.Я. Ясюнаса.

Конкретные направления научных исследований фундаментально изложены в учебнике А.Н. Кокотова и А.А. Саломаткина «Муниципальное право России»[1].

3.2. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО КАК УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

Учебная дисциплина «Муниципальное право Российской Федерации» представляет собой систему основных сведений о науке и отрасли муниципального права России, расположенных в определенной логической последовательности.

Если система науки муниципального права строится на основе системы одноименной отрасли, то система учебной дисциплины основана на системе науки. При этом по объему учебная дисциплина «Муниципальное право Российской Федерации» намного у́же, что обусловлено ее задачами. Назначение рассматриваемой учебной дисциплины заключается в том, чтобы сформировать и закрепить у студентов знания, умения и навыки, необходимые в профессиональной деятельности, содействовать наиболее эффективному освоению будущими специалистами основных понятий, категорий, конструкций отрасли муниципального права, чтобы они могли уверенно ориентироваться в муниципально-правовом законодательстве, толковать и применять законы, регулирующие муниципально-правовые отношения и т.д.

Таким образом, система учебной дисциплины муниципального права включает в себя только наиболее существенные вопросы, необходимые для получения систематических знаний об отрасли муниципального права, муниципально-правовых отношениях, законодательстве в сфере местного самоуправления, проблемах его применения и др., а также навыков по применению таких знаний на практике.

Структура соответствующего учебного курса в различных юридических вузах и юридических факультетах может быть разной. Вместе с тем Государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования, утвержденным Министерством образования Российской Федерации 27 марта 2002 г., установлены

[1] См.: *Кокотов А.Н.*, *Саломаткин А.А.* Муниципальное право России. М., 2005. С. 55—59.

следующие требования к обязательному минимуму содержания основной образовательной программы подготовки по муниципальному праву в рамках специальности «Юриспруденция».

Учебная программа курса, согласно государственному стандарту, предусматривает изучение определенного круга вопросов, к числу которых относятся: понятие муниципального права; местное самоуправление, его система; представительные и исполнительные органы местного самоуправления; территориальное общественное самоуправление; институты прямой демократии в местном самоуправлении; материальные и финансовые основы местного самоуправления; полномочия местного самоуправления, организационные формы их осуществления; порядок формирования и деятельности представительных и исполнительных органов местного самоуправления; гарантии и защита прав местного самоуправления.

Структура учебной дисциплины «Муниципальное право Российской Федерации» включает общую и особенную части (некоторые специалисты предлагают разделить ее на общую, особенную и специальную части)[1].

В *общей части* рассматриваются: понятие, содержание и система муниципального права; история местного самоуправления в России и зарубежных странах; понятие, принципы, система местного самоуправления; международно-правовое регулирование местного самоуправления; правовая и территориальная организация местного самоуправления в России; модели и организационные основы местного самоуправления в России; муниципальная служба; формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления; ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления; гарантии и защита прав местного самоуправления.

Особенная часть предполагает изучение компетенции органов местного самоуправления в различных сферах жизни местного сообщества.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что является объектом науки муниципального права Российской Федерации?
2. Какими разделами представлена система науки муниципального права России?

[1] См., например: *Акмалова А.А.* Муниципальное право России. М., 2002; *Муниципальное* право / Под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 2005. С. 3—10; *Шугрина Е.С.* Муниципальное право. М., 2004. С. 652—656.

3. В чем заключается назначение муниципального права как учебной дисциплины?
4. Что включает в себя структура муниципального права как учебной дисциплины?

ВЫПОЛНИТЕ ЗАДАНИЯ

■ Приведите высказывания выдающихся русских дореволюционных ученых-государствоведов А.Д. Градовского, Н.И. Лазаревского, Н.М. Коркунова о природе местного самоуправления в России.

■ Раскройте содержание основных категорий науки муниципального права и муниципальной науки. Каким образом наука муниципального права соотносится с другими отраслями научного знания?

■ Назовите основные этапы развития науки муниципального права. Какие направления научных исследований наиболее актуальны в науке муниципального права в современный период?

Раздел II

САМОБЫТНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

4. Местное самоуправление: понятие, принципы, система

5. История местного самоуправления в России

6. Правовая организация местного самоуправления

7. Территориальная организация местного самоуправления

8. Модели и организации местного самоуправления

9. Непосредственное участие населения в осуществлении местного самоуправления

10. Межмуниципальное сотрудничество

11. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления

12. Гарантии и защита прав местного самоуправления

Глава 4

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ПОНЯТИЯ, ПРИНЦИПЫ, СИСТЕМЫ

4.1. ПОНЯТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Местное самоуправление — комплексное и многообразное явление, регулируемое Конституцией РФ 1993 г. Оно выступаетне только как одна из основ конституционного строя Российской Федерации и форма народовластия, но и как разновидность социального управления, форма децентрализации власти и самоорганизации местных жителей, деятельность граждан по самостоятельному разрешению вопросов местного значения, форма публичной власти, взаимодействующая с государственной властью.

Проблематика местного самоуправления поднимает ряд важнейших вопросов конституционно-правового развития современной России, в том числе: разграничения полномочий между Российской Федерацией, субъектами Федерации и муниципальными образованиями; территориальной организации местного самоуправления; муниципальных полномочий по решению вопросов местного значения; статуса органов и должностных лиц местного самоуправления; муниципальной собственности; местных финансов.

Решение указанных вопросов в федеральном законодательстве фактически означает определение места местного самоуправления в государственном механизме Российской Федерации.

Конституция РФ, а вслед за нею Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. № 131 определяют, что местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации.

Местное самоуправление в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, которая обеспечивает в пределах, установленных Конституцией РФ, с помощью федеральных законов, а в случаях, установленных федеральными законами, — законов субъектов РФ 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.

Местное самоуправление в этом качестве логически связанно с намерениями России быть демократическим и правовым государством (ч. 1 ст. 1 Конституции РФ). Конституция Российской Федерации свидетельствует о понимании ценности местного самоуправления, обеспечивающего осуществление народом своей власти (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ), реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства (ч. 1, 2 ст. 32) и ряда других основных прав (ст. 24, 33, 40, 41, 43), позволяющего территориальному сообществу граждан иметь, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью (ч. 2 ст. 8; ч. 2 ст. 9), создающего предпосылки к единению общества, человека и государства, укреплению федерации как целого, служащего формой решения национальных вопросов.

Принцип местного самоуправления в полном соответствии с Европейской хартией местного самоуправления признан в Конституции Российской Федерации и в российском законодательстве.

Конституция РФ гарантирует организационную обособленность местного самоуправления, его органов в системе управления обществом и государством. В соответствии со ст. 12 органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Кроме того, она устанавливает, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, что предполагает выделение особой сферы местных вопросов, в которой органы местного самоуправления действуют самостоятельно и ответственны прежде всего перед своим населением.

В соответствии со ст. 16 Конституции России положения ее ст. 3 и 12, гарантирующие местное самоуправление, не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном самой Конституцией. Никакие другие конституционные нормы не могут противоречить ее положениям о местном самоуправлении, закрепленным в главе 1.

Пространством осуществления местного самоуправления является вся территория Российской Федерации. Муниципальные образования создаются с учетом федеративного устройства государства, охватывают всю территорию соответствующих субъектов Федерации, кроме территорий с низкой плотностью населения.

Согласно ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно (т.е. путем референдума, выборов), а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Таким образом, местное самоуправление — *одна из форм реализации народом принадлежащей ему власти*.

Законодательное определение местного самоуправления позволяет выделить его основные признаки и место в системе народовластия.

1. *Местное самоуправление осуществляется населением.* Иногда отмечается, что точнее было бы определить субъект местного самоуправления не как «население» вообще, а именно как «местное население». Думается, включение данного понятия в определение местного самоуправления не обязательно, так как последнее осуществляется на территории муниципальных образований. Субъектом местного самоуправления является население муниципального образования. Дискутируется вопрос относительно термина «местное сообщество» — оправдана ли его замена понятием «население» в законодательной дефиниции. Это вполне допустимо. Категории «местное сообщество» и «население» можно либо отождествлять, либо разграничивать по их общелексическому значению, имея в виду, что «население» — это группа лиц, формально объединенных территорией проживания, а «местное сообщество» — объединение людей по месту жительства не только с многочисленными формальными связями, но и с неформальными связями. Таким образом, категория «местное сообщество» видится жизнеспособной, а включение ее в законодательные акты сделало бы концепцию местного самоуправления логически стройной и доказательной.

2. *Местное самоуправление — деятельность в пределах, установленных Конституцией России, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.* Государство с помощью правовых средств упорядочивает, внешне оформляет самоуправленческую активность местного населения, не учреждая ее. Местное самоуправление защищается государством с помощью ряда мер, прежде всего тех, что предусмотрены конституционно и законодательно. Имеется в виду материальное, организационное, методическое и другое содействие населению, органам местного самоуправления со стороны государства.

Законодательное определение впервые указывает на то, что местное самоуправление подчиняется исключительно Конституции России, федеральным и региональным законам.

3. *Самостоятельность местного самоуправления в решении отнесенных к его ведению вопросов.* По общему мнению, это главная черта местного самоуправления, которая проявляется в организационной обособленности его органов в системе управления обществом, государством, в государственном признании за местным самоуправлением права на финансово-экономические ресурсы, необходимые для осуществления его функций, что является более правильным.

4. *Ответственность за принятые решения.* Данный признак подкрепляет предшествующий и является едва ли не самым специфичным, поскольку самостоятельность и ответственность неотделимы друг от друга. Раз населению дано право самостоятельно участвовать

в разрешении вопросов местного значения, значит, ведение местных дел осуществляется им под свою ответственность. Порядок и условия ответственности органов местного самоуправления должностных лиц местного самоуправления перед населением определяются уставами муниципальных образований. Ответственность перед населением наступает в результате утраты доверия населения. Закон предусматривает ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством, а также перед физическими и юридическими лицами.

Под ответственным осуществлением деятельности иногда понимают обязанность населения муниципального образования деятельно осуществлять собственные самоуправленческие права (так называемая позитивная ответственность).

5. *Осуществление местного самоуправления населением как непосредственно, так и через органы местного самоуправления.* Законом определяются формы непосредственного участия жителей в решении местных вопросов. К ним, в частности, относятся референдум, выборы, собрания (сходы) граждан, территориальное общественное самоуправление и т.д. Законом также установлены общие принципы формирования и деятельности органов местного самоуправления.

6. *Местное самоуправление имеет свой объект управления*: *вопросы местного значения, касающиеся обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.* Их перечень закреплен законом применительно к разным типам муниципальных образований. Перечень не является исчерпывающим. Муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения уставами муниципальных образований, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств.

7. *Местное самоуправление осуществляется с учетом интересов населения.* Это означает, что управление муниципальной собственностью и местными финансовыми ресурсами должно осуществляться в интересах населения муниципального образования, которое вправе осуществлять контроль за этой деятельностью, получать необходимую информацию о ней. Учет интересов местного населения предполагает также, что органы и должностные лица местного самоуправления обязаны представлять и защищать интересы населения муниципального образования, взаимодействуя с государственными, общественными и иными органами, учреждениями и организациями.

8. *В местном самоуправлении находят отражение исторические и иные местные традиции.* Это проявляется в специфике организации местного самоуправления на территориях, отличающихся своеобразием исторических, культурных и иных местных традиций, обычаев. Такие особенности должны учитываться при регулировании законами субъектов РФ организации местного самоуправления и находить свое отражение в уставе муниципального образования.

4.2. ПРИНЦИПЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Принципы местного самоуправления представляют собой руководящие идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых им органов, и обязательные для органов государственной и муниципальной власти. Выделяют три группы принципов:

- связанные с общими условиями осуществления местного самоуправления;
- определяющие самостоятельность местного самоуправления;
- закрепляющие формы осуществления населением права на местное самоуправление.

I. ***Принципы, связанные с общими условиями осуществления местного самоуправления.***

1. *Соблюдение прав и свобод человека и гражданина.* Человек, его права и свободы являются высшей ценностью, их соблюдение и защита — обязанность государства и муниципальных образований. Реализация этого принципа обеспечивается в процессе деятельности муниципальных органов по решению вопросов местного значения.

В таких сферах местной жизни, как здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство, землепользование, торговое, бытовое, транспортное и другие виды обслуживания населения, реализуются основные социально-экономические права и свободы граждан. Выполняя функцию охраны общественного порядка, оказывая содействие в проведении выборов и референдумов, органы местного самоуправления участвуют в создании необходимых условий для реализации личных и политических прав и свобод граждан на местном уровне.

Правовая регламентация права гражданина на местное самоуправление на федеральном уровне была в свое время определена Советом Европы в качестве основного условия вступления России в эту международную организацию с одновременным снятием части претензий как к государству, в котором нарушаются права человека.

2. *Законность в организации и деятельности местного самоуправления.* Законность — это соблюдение законодательства, при котором неуклонно соблюдаются и исполняются законы и подзаконные

правовые акты всеми государственными, муниципальными, общественными организациями, юридическими лицами любых форм собственности, должностными лицами и гражданами, соблюдаются права населения и иных субъектов местного самоуправления.

Законность необходима не только в области правоприменения, но и в сфере нормотворчества. Это означает, что подзаконные акты не должны противоречить законам: муниципальные правовые акты — актам органов государственной власти; нормативные правовые акты субъектов федерации — соответствующим федеральным. Принцип законности означает и необходимость исполнения решений судебных органов, предписаний органов контроля и надзора за соблюдением законодательства о местном самоуправлении.

Роль суда при обеспечении законности в системе местного самоуправления будет возрастать. Суды самостоятельно вправе решать вопрос о прекращении полномочий соответствующих органов и должностных лиц местного самоуправления при издании ими актов, противоречащих Конституции и законам.

Особую роль в местном самоуправлении играет конституционная законность, которую обеспечивает Конституционный Суд РФ. Им принято значительное число постановлений о соответствии нормативных правовых актов федерального, регионального и местного уровней власти Конституции России.

3. *Государственное гарантирование местного самоуправления.* Реализация рассматриваемого принципа означает создание системы правовых гарантий защиты прав местного самоуправления, к которым относятся прежде всего признание государством местного самоуправления в качестве уровня местной публичной власти (ст. 3 и 12 Конституции РФ), что предполагает децентрализацию управления на территории Российской Федерации в целом. Законодательство определяет задачи государственной поддержки: создание необходимых правовых, организационных, материально-финансовых условий для становления и развития местного самоуправления, оказание содействия населению в осуществлении права на местное самоуправление.

II. ***Принципы, определяющие самостоятельность местного самоуправления***

1. *Организационное обособление местного самоуправления в системе управления государством.* Принцип непосредственно связан с децентрализацией как способом передачи полномочий из центра на периферию и укреплением политико-правовой самостоятельности мест. Субъекты местного самоуправления должны иметь автономию в рамках своей компетенции и обладать свободой действий по осуществлению собственных инициатив по любым вопросам, находящимся в их ведении.

Организационное обособление означает:

- самостоятельное определение муниципальными образованиями статуса и структуры своих органов в собственных уставах в соответствии с законодательством;
- недопустимость образования и назначения органов и должностных лиц местного самоуправления органами и должностными лицами государственной власти;
- запрет на осуществление местного самоуправления органами государственной власти;
- обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан.

Принципиальное значение имеет расширение экономической, финансовой, хозяйственной самостоятельности местного самоуправления.

2. *Самостоятельность решения населением вопросов местного значения.* Принцип связан с закреплением в законодательстве специфического статуса населения как коллективного субъекта местного самоуправления, наделенного наибольшим объемом властных полномочий по своевременному и полноценному решению вопросов местного значения. Важную роль в укреплении указанного статуса играют конструкции «согласия населения», «учета мнения населения», используемые пока в рамках территориальной организации местного самоуправления, имеющие благоприятные перспективы для применения при решении других вопросов местного значения.

В законодательстве достаточно полно закреплены формы прямого волеизъявления населения, в том числе:

- местные референдумы;
- муниципальные выборы;
- голосование об отзыве выборных лиц местного самоуправления;
- митинги, уличные шествия и демонстрации;
- опросы общественного мнения;
- публичные слушания;
- сходы граждан;
- правотворческая инициатива граждан и др.

Требует совершенствования ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, которая наступает в результате утраты доверия. В федеральном законе можно было бы предусмотреть обязательные основания наступления данного вида ответственности.

3. *Соразмерность полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам.* Проблема эффективного разграничения полномочий между уровнями власти — одна из актуальных. Разграничение полномочий между органами государственной власти и

органами местного самоуправления в части общих принципов организации местного самоуправления осуществляется исходя из взаимосвязи территориальных и функциональных основ местного самоуправления и необходимости решения следующих задач: приближения местного самоуправления к населению и обеспечения эффективности деятельности муниципальных образований. Для этого в законодательстве закреплены типы муниципальных образований и вопросы местного значения для каждого из них.

В любом случае финансовые ресурсы местного самоуправления должны быть соразмерны муниципальным полномочиям. Чего в действительности пока нет.

Для последовательного обеспечения муниципальных полномочий достаточными материально-финансовыми ресурсами нет иного пути как разумное перераспределение данных ресурсов с федерального и регионального уровней в пользу муниципальных образований как по бюджетной, так и по налоговой линиям.

III. ***Принципы, закрепляющие формы осуществления населением права на местное самоуправление***

1. *Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления.* На динамику отношений в системе местного самоуправления ключевое влияние оказывает федеративное устройство России, политика разграничений предметов ведений и полномочий между федерацией в целом, ее субъектами и муниципальными образованиями.

Специфический отпечаток на формы и способы осуществления местного самоуправления накладывает многонациональность России, регионы которой отличаются самобытностью, особенностями исторических и иных местных традиций. При этом органы местного самоуправления должны учитывать положения федеральных законов, предусматривающих возможность установления региональными законами квот представительства малочисленных народов в представительных органах местного самоуправления.

Особенности организации местного самоуправления обусловлены разнообразием климатических зон и типов поселений. Местное самоуправление по разному организуется в районах Крайнего Севера, в приграничных территориях, закрытых административно-территориальных образованиях, в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге.

Наконец, многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления связано с возможностью самого населения избирать ту или иную модель построения местной власти. Перечисленные факторы свидетельствуют о том, что развитие организационных форм осуществления местного самоуправления будет продолжаться.

2. *Сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан.* Принцип предполагает гарантированность равного права граждан на участие в местном самоуправлении как непосредственно, так и через своих представителей независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Формы непосредственной и представительной демократии в современной трактовке получают новое развитие в свете политики разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти.

3. *Выборность органов и должностных лиц местного самоуправления.* Принцип выборности обеспечивает конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Избирательное право не зависит от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного происхождения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Выборы депутатов и должностных лиц местного самоуправления осуществляются гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Участие в выборах является добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на граждан Российской Федерации с целью принудить к участию или неучастию в выборах, на их свободное волеизъявление.

4. *Коллегиальность и единоначалие в деятельности местного самоуправления.* Органы, осуществляющие властные полномочия в системе местного самоуправления могут действовать как на основе коллегиальности, так и на основе единоначалия. В соответствии с уставом муниципального образования они наделяются собственной компетенцией в решении вопросов местного значения и несут ответственность в случаях и порядке, установленных в законодательстве.

Представительный орган не может быть единоначальным. Его основное назначение — интегрирование интересов различных групп избирателей, представленных депутатами. Ни один из депутатов не может претендовать на выражение мнения всего населения. Поэтому свои решения представительный орган принимает в коллегиальном порядке. В сфере исполнительно-распорядительной деятельности более эффективно решать вопросы на основе единоначалия, когда конкретным участком деятельности руководят профессионалы, которые несут персональную ответственность за результаты своей работы и принятых решений. Но и в сфере исполнительно-распорядительной деятельности наиболее существенные решения могут приниматься в коллегиальном порядке, особенно по тем во-

просам, когда возможны предположения о предвзятом отношении или личной заинтересованности должностного лица (например, коллегия при главе местной администрации).

5. *Гласность местного самоуправления*. Реализация принципа гласности в местном самоуправлении означает открытый характер деятельности его субъектов, систематическое информирование о ней населения.

Органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина, а также возможность получения гражданами другой достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления, если иное не предусмотрено законом.

Осуществление принципа гласности в местном самоуправлении может быть ограничено. Это связано с особенностями той или иной информации. Например, на приграничных территориях, в закрытых административно-территориальных образованиях согласно законодательству установлены ограничения в этой сфере.

В Законе РФ «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г. закреплен не только перечень сведений, относимых к государственной тайне, но и перечень сведений, не подлежащих засекречиванию. К последним относятся сведения: о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, их последствиях, о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, о привилегиях, компенсациях и льготах, о фактах нарушений прав и свобод человека и гражданина и др.

Последовательное осуществление принципа гласности создает необходимые предпосылки для участия граждан в контроле за работой органов местного самоуправления, в решении вопросов местного значения.

6. *Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления*. Реализация названного принципа предполагает использование населением муниципальных образований, органами государственной власти различных форм контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, которые закреплены как в уставах муниципальных образований, так и в законодательстве.

В современных условиях нет нужды доказывать значение судебного контроля для обеспечения надлежащего правового фона деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. Судебный контроль, с одной стороны, защищает физических и юридических лиц от злоупотреблений органов местной власти и их должностных лиц, а с другой — улучшает деятельность органов местного самоуправления в интересах общества в целом.

Для эффективного судебного контроля за деятельностью субъектов местного самоуправления необходимо скорейшее решение вопроса об учреждении административных судов и формировании в Российской Федерации института административной юстиции.

4.3. СИСТЕМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Под ***системой местного самоуправления*** понимаются соответствующие виды и формы взаимодействия всех субъектов местного самоуправления между собой и с внешней средой.

Основываясь на положениях Конституции России Федеральный закон от 6 октября 2003 г. закрепляет систему местного самоуправления таким образом, что основным субъектом местного самоуправления выступает население муниципальных образований. Оно осуществляет местное самоуправление как непосредственно, так и через органы местного самоуправления. Муниципальные образования в порядке межмуниципального сотрудничества объединяются в советы муниципальных образований субъектов Федерации и в общероссийское объединение муниципальных образований.

Система местного самоуправления включает:

- непосредственные формы осуществления населением местного самоуправления;
- осуществление местного самоуправления органами местного самоуправления;
- формы межмуниципального сотрудничества муниципальных образований.

1. *Непосредственные формы осуществления населением местного самоуправления* — способы и средства реализации жителями муниципальных образований вопросов местного значения без использования в качестве промежуточных звеньев органов и должностных лиц муниципалитетов. Эти формы предназначены для личного, прямого участия граждан России в осуществлении местного самоуправления.

Закон от 6 октября 2003 г. закрепляет широкий перечень форм непосредственного участия населения муниципальных образований в решении вопросов местного значения. Выделяются следующие формы:

1) местный референдум;

2) муниципальные выборы;

3) голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам преобразования или изменения границ муниципального образования;

4) сход граждан;
5) правотворческая инициатива граждан;
6) территориальное общественное самоуправление;
7) публичные слушания;
8) собрание граждан;
9) конференция граждан или собрание делегатов;
10) опрос граждан;
11) обращение граждан в органы местного самоуправления.

Закон допускает использование и иных форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, которые могут быть предусмотрены уставами муниципальных образований.

2. *Осуществление местного самоуправления через органы местного самоуправления* означает, что в каждом муниципальном образовании должна быть установлена конкретная структура органов местного самоуправления. Закон от 6 октября 2003 г. предусмотрел обязательное создание в муниципальном образовании трех органов местного самоуправления: представительного органа, главы муниципального образования и местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования). Факультативным органом местного самоуправления является контрольный орган муниципального образования, т.е. он может не создаваться в каждом муниципальном образовании.

Указанный перечень является открытым, что дает возможность населению муниципального образования самостоятельно в зависимости от выбранной организационно-правовой модели местного самоуправления образовывать конкретные органы местного самоуправления, наделенные необходимой компетенцией.

3. *Формы межмуниципального сотрудничества муниципальных образований* представляют собой варианты горизонтальной интеграции муниципальных образований как на публично-правовом, так и на частноправовом уровне регулирования.

Муниципальные образования субъектов Федерации вправе объединяться в *региональные советы* — некоммерческие организации в форме ассоциаций. Советы муниципальных образований субъектов федерации могут образовывать единое общероссийское объединение муниципальных образований. Представительные органы муниципальных образований вправе принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ для совместного решения вопросов местного значения, а также могут создавать некоммерческие организации муниципальных образований в форме автономных некоммерческих организаций и фондов.

Основные функции, реализуемые объединениями и союзами местных властей, действующими на региональном и общероссийском уровнях, заключаются в лоббировании многообразных интересов муниципальных образований, участии в законопроектной работе, организации совместной хозяйственной деятельности органов местного самоуправления, осуществления информационного обмена опытом их работы.

В настоящее время активно создаются советы муниципальных образований в различных субъектах Российской Федерации. Действуют следующие общероссийские объединения муниципальных образований: Конгресс муниципальных образований Российской Федерации, Союз российских городов, Ассоциация малых и средних городов России.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какие подходы к понятию местного самоуправления существуют в юридической науке?
2. Перечислите признаки местного самоуправления.
3. На каких принципах основано местное самоуправление?
4. В каких формах может осуществляться местное самоуправление в Российской Федерации?

РЕШИТЕ КАЗУСЫ

■ Губернатор своим указом поделил 32 муниципальных района области на четыре зоны: северную, южную, восточную и западную. Образовал в каждой зоне территориальный орган государственной власти области и обязал эти органы непосредственно взаимодействовать с органами местного самоуправления районов. Проведите юридический анализ ситуации в соответствии с актами Конституционного Суда РФ.

■ Районный совет утвердил устав муниципального района, в котором закрепил максимально широкий перечень вопросов местного значения: установленные законодательством РФ и области, а также дополнительные вопросы местного значения из сорока позиций. Правильно ли поступил районный совет?

■ Областным законом было предусмотрено создание при главе администрации области консультативного совета, состоящего из представителей муниципальных образований, находящихся на территории области. Согласно этому закону представители избирались представительным органом местного самоуправления из своего состава. Прокурор области внес в законодательное собрание области протест, в котором требовал отмены закона. Такое требование он аргументировал тем, что вышеназванный закон нарушает самостоятельность органов местного самоуправления, поскольку обязывает их назначать представителей в государственный орган. Дайте правовую оценку ситуации.

■ Городской совет в уставе города закрепил положение о том, что мэр города избирается населением и утверждается в должности высшим должностным лицом (губернатором) субъекта РФ по представлению городского совета. Кандидатура избранного на очередных выборах мэра была представлена на утверждение губернатору, однако тот утвердить ее отказался, предложив депутатам рассмотреть другую кандидатуру. Городской совет возражал, расценив действия губернатора как нарушающие самостоятельность местного самоуправления. Дайте правовую оценку ситуации.

■ Губернатор внес на рассмотрение законодательного собрания области проект закона «О совершенствовании структуры управления областью», которым предусматривалось упразднить представительные органы в городах и районах области, а их функции передать законодательному собранию области. Местное самоуправление в городах и районах области, по мысли губернатора, будут представлять избираемые главы этих территорий, а также соответствующие городские и районные администрации. После принятия закона он был обжалован в суде прокурором области. Как правильно решить дело?

Глава 5

ИСТОРИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

5.1. СТАНОВЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Сформировались три основные позиции по вопросу о временном периоде становления местного самоуправления в России.

1. *Российское местное самоуправление развивалось из ранних форм общинного самоуправления и вечевой демократии в Древней Руси.* Этой точки зрения придерживаются такие ученые, как Н.В. Постовой, А.Н. Кокотов, И.В. Выдрин, А.И. Коваленко.

По мнению Н.В. Постового, историю местного самоуправления на территории нашей страны можно разделить на два длительных периода. Первый охватывает время становления и развития общинного строя у славян, объединения производственных общин в союзы общин и городские поселения, разделения власти на центральную и местную. Второй период связан с образованием и развитием государства и принятием христианства на Руси. Самоуправление существовало у древних славян еще при родовом устройстве, поскольку местное самоуправление зарождается там и тогда, где и когда появляются союзы общин, объединившихся на основе экономических и политических интересов на определенной территории и образовавших вертикальное соподчинение власти. Все люди, объединившиеся в общины на основе трудовой деятельности, собственности и несения повинностей, принимали непосредственное участие в управлении общественными делами через вече. После монголо-татарского нашествия связь местного самоуправления с центральной властью посредством вертикальной соподчиненности вече и народного представительства (каким являлось вече старших городов) была утрачена[1].

И.В. Выдрин и А.Н. Кокотов также считают, что российское местное самоуправление развивалось из ранних форм общинного самоуправления и вечевой демократии в Древней Руси. Уже Русская Правда признает общину автономной организацией, обладающей самостоятельностью в области внутреннего управления. В качестве классических примеров самоуправляющихся городских об-

[1] *Постовой Н.В.* Указ. соч. С. 22—23, 46.

щин они приводят Новгород и Псков, но вместе с тем отмечают, что вечевая демократия была распространена повсеместно в русских городах и это делало вече неотъемлемым элементом самоуправления раннерусского периода[1].

А.И. Коваленко полагает, что местное самоуправление в России имеет глубокие корни, которые уходят в догосударственные образования восточных славян с их патриархальным (мирским) самоуправлением, и ко второй половине XIX в. Россия имела уже достаточно прочные традиции местного самоуправления[2].

Подобные мнения небесспорны, поскольку систему местного самоуправления Древней Руси, в том числе Новгородскую и Псковскую республики, нельзя рассматривать как местное самоуправление в общепринятом понимании. Местное самоуправление в современной трактовке характеризуется различием в сфере государственной и муниципальной власти (государственная власть — суверенная, верховная, самостоятельная; муниципальная власть — подзаконная и действует в порядке и пределах, установленных государственной властью), а также наличием у органов местного самоуправления собственной компетенции и материально-финансовой базы. В городах-государствах Новгороде и Пскове не было разделения государственной и местной властей, поскольку городская власть и была государственной. Соответственно не было разграничения компетенции государственных и местных органов.

2. *Начало формирования местного самоуправления связано с реформами Ивана IV, Петра I, Екатерины II.* Именно при императрице Екатерине II были заложены основы местного самоуправления, во многом определившие его структуру на весь последующий период, вплоть до введения земских учреждений в 1864 г.[3]

Однако в условиях отсутствия в этот период свободы у абсолютного большинства населения страны в связи с существованием крепостного права нет оснований говорить о возможности формирования тогда местного самоуправления как самостоятельной деятельности населения по решению местных вопросов.

3. *Формирование местного самоуправления в России началось только со второй половины XIX в. — после проведения буржуазно-демократических реформ.* Именно с проведением крестьянской реформы 1861 г., земской реформы 1864 г. и городской реформы 1870 г. стало возможным становление местного самоуправления в России.

---

[1] *Выдрин И.В., Кокотов А.Н.* Указ. соч. С. 73 и 76.
[2] *Муниципальное* право / Отв.ред. А.И. Коваленко. М., 1997. С. 192—199.
[3] *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 2000. С. 66.

Крестьянская реформа 1861 г. и отмена крепостного права дали гражданскую свободу значительной части сельского населения в Российской империи. Земская и городская реформы, не меняя основ государственного строя России, одновременно должны были обеспечить реализацию экономических и социальных преобразований в стране. Местное самоуправление как форма народовластия и способность населения к самостоятельному решению вопросов местного значения начинает формироваться только после отмены крепостного права и проведения буржуазно-демократических преобразований.

Организация местного самоуправления в Российской империи строилась на принципах, установленных в Положении о губернских и уездных учреждениях от 1 января 1864 г. и в Городовом положении от 16 июня 1870 г.

Положением о губернских и уездных учреждениях 1864 г. вводились два важнейших принципа организации местной власти: *выборность и самофинансирование.*

Земские и городские самоуправленческие учреждения в России были образованы наряду с правительственными, не будучи с ними внутренне связанными в одну общую систему самоуправления. Поэтому можно сказать, что местное самоуправление изначально оказалось проникнуто дуализмом, базирующимся на противопоставлении правительственного и земского начал. Дуализм местного самоуправления сочетался с нежеланием царского правительства выпускать местное самоуправление из своего поля зрения. И если по Положению 1864 г. давление царских чиновников на земства и городское управление ограничивалось, то позднее, в период наступления реакции, оно существенно усилилось. Это выразилось в следующем:

- выборные лица представительных органов местного самоуправления считались состоящими на государственной службе, получали чины, звания и носили мундир;
- для надзора за земским и городским самоуправлением были созданы губернские присутствия;
- губернатор получил право утверждения наиболее важных решений, принимаемых органами местного самоуправления;
- был введен институт земских участковых начальников.

Весьма актуальной в рассматриваемый период была проблема определения компетенции местного самоуправления и ее законодательного фиксирования. Среди ученых и практических работников того времени было распространено мнение о нежелательности подробного перечисления дел, входящих в компетенцию органов местного самоуправления. Считалось, что такая регламентация нанесет ущерб местному самоуправлению и приведет к его ограничению. Сторонники этого подхода склонялись к необходимости указания в

законе общих принципов самоуправления. С точки зрения приверженцев наиболее полного перечисления в законе местных вопросов этот подход был неприемлем. Оставить все без точного определения, говорили они, означает предоставить возможность органам надзора давать произвольное толкование и изымать из ведомства городского управления целые категории дел. В итоге была воспринята последняя позиция, и в Городовом Положении 1870 г. предметы ведения местного самоуправления были представлены достаточно полно.

К основным направлениям деятельности земств по Положению 1864 г. можно отнести: устройство путей сообщения, общественное призрение, народное продовольствие, народное здравоохранение, народное начальное образование, общественное устройство, тюремное управление, составление смет-раскладок, расходование земских сборов, раскладку государственных налогов, мировой суд и суд присяжных, а также некоторые другие вопросы местной жизни.

Положением 1890 г. земствам были даны следующие *полномочия*: 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 содержащимися за счет ведомств школьными и другими учебными заведениями; помощь 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.

Обязанности между губернскими и уездными земствами разграничивались следующим образом: к ведению губернских земских учреждений относились те из предписанных дел, которые касались всей губернии или нескольких уездов, а к ведению уездных земских учреждений — те, которые затрагивают каждый отдельный уезд.

Как можно видеть, круг ведения земских учреждений и городских самоуправленческих установлений по буквальному смыслу за-

кона был достаточно широк. Но такая регламентация полномочий местного самоуправления сочеталась с чрезвычайно скурпулезным определением прав и обязанностей местного самоуправления, ставящим на практике самостоятельность действий земских и городских собраний в жесткие ограничительные рамки. По Положению о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. надзору со стороны чиновников подлежало соблюдение земствами местных интересов. Строгий надзор осуществлялся и за деятельностью городского самоуправления. Земские собрания и городские думы не имели права издания общеобязательных решений. Обязательную силу эти решения приобретали только после утверждения правительственной властью.

Таким образом, в государственной политике по отношению к местному самоуправлению в дореволюционной России можно проследить стремление к все большему усилению контроля со стороны правительственной власти за деятельностью земских учреждений и к лишению их реальной самостоятельности в вопросах, отнесенных к их компетенции.

5.2. СОВЕТСКАЯ СИСТЕМА ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ НА МЕСТАХ

Революционные события 1917 г. в России положили начало принципиально новому, беспрецедентному по своим последствиям этапу организации власти на местах. Государственная машина на всех иерархических уровнях власти была сломлена и заменена новым государственным аппаратом, основой формирования которого стало учение В.И. Ленина о Советах как о наиболее совершенных носителях идеи социалистической государственности[1].

Первыми документами, содержащими принципиально новый подход к организации власти на местах, были обращение Всероссийского съезда Советов «К рабочим, солдатам и крестьянам» (25 октября 1917 г.), обращение «О полноте власти Советов» (26 октября 1917 г.), постановление съезда Советов «О Совете народных комиссаров» (28 октября 1917 г.). В этих документах подчеркнуты главные идеи нового государственного устройства: отстранение комиссаров Временного правительства от власти, ее переход в центре и на местах к Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, которые непосредственно становятся революционным правительством. В центре был образован Совет народных комиссаров, контроль за деятельностью которого возлагался на Всероссийский съезд Советов и его Центральный исполнительный комитет. Советы рабо-

[1] См.: *Ленин В.И.* Полное собрание сочинений. Т. 35. С. 110—111.

чих, солдатских и крестьянских депутатов, являясь органами местной власти, были самостоятельны в решении вопросов местного значения, но всегда должны были действовать в соответствии с декретами и постановлениями как центральной советской власти, так и региональных объединений (уездных, губернских и областных Советов), в состав которых они входили.

Одновременно с формированием органов местной власти на местах начала проводиться линия непосредственного подчинения всех звеньев Советов снизу вверх, и в первую очередь в области экономики и финансов: созданный в декабре 1917 г. Высший Совет народного хозяйства при Совнаркоме руководил экономическими и финансовыми подразделениями местных Советов, которые одновременно являлись местными органами ВСНХ.

В январе 1918 г. на III Всероссийском съезде Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов Россия была объявлена Республикой Советов, в которой вся власть в центре и на местах принадлежит Советам. В специальной резолюции «О федеральных учреждениях Российской Республики» съезд регламентировал образование и деятельность высших органов власти, их взаимоотношения с местными органами, порядок регулирования и разрешения возникающих разногласий.

10 июля 1918 г. была принята первая Советская Конституция, которая закрепила и систематизировала сложившуюся в центре и на местах организацию власти. Вся власть в стране в центре и на местах, говорилось в ней, принадлежит Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Всю систему Советов возглавлял Всероссийский съезд Советов. Конституцией было определено, что к местным органам власти относятся областные, губернские, уездные и волостные съезды Советов и их исполнительные комитеты. В городах и сельских поселениях образовывались Советы депутатов и их исполкомы.

Правом избирать и быть избранными в Советы пользовались независимо от вероисповедания, национальности, оседлости и т.д.:

1) граждане РСФСР обоего пола, достигшие 18 лет, которые добывали средства к жизни производительным и общественно-полезным трудом, а также занятые домашним трудом обеспечивающим для первых возможность производительного труда;

2) солдаты Красной Армии и флота;

3) граждане, входящие в ту и другую категорию, утратившие в какой-нибудь мере трудоспособность.

Не избирали и не могли быть избранными:

1) лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли, и лица, живущие на нетрудовой доход (проценты от капитала, доходы с предприятий, поступления с имуществ и т.д.);

2) частные торговцы, торговые и коммерческие посредники;

3) монахи и духовные служители церквей и религиозных культов;

4) служащие и агенты бывшей полиции особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России дома;

5) лица, признанные в установленном порядке умалишенными, а также лица, состоящие под опекой;

6) лица, осужденные за корыстные и порочащие преступления на срок, установленный законом или судебным приговором.

Таким образом, право на участие в осуществлении местной власти *было ограничено для определенных слоев населения*. В то же время значительно расширялись избирательные возможности участия в управлении государственными делами тех социальных групп, которые до революции ущемлялись в политических правах.

Наибольшие полномочия в управлении местными делами Советы получили в период новой экономической политики, когда декретом ВЦИК «О замене разверстки натуральным налогом» от 21 марта 1921 г., было положено начало развитию хозяйственной инициативы, предпринимательства в ряде отраслей экономики, налаживанию экономических связей между мелкотоварным сельским хозяйством и индустрией, оживлению всей хозяйственной жизни, в чем должны были принять деятельное участие Советы.

Организация и деятельность Советов требовала тщательного нормативного регулирования. Первое Положение о сельских Советах ВЦИК принял в 1920 г. После начала новой экономической политики последовала серия положений: о Советах губернских, уездных и заштатных городов, поселков городского типа; 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 середине 1920-х гг. было проведено изменение территориальных границ, в пределах которых действовали Советы. В 1924—1925 гг. проведено районирование: упразднены волости и созданы более крупные территориальные образования — районы. В 1925—1926 гг. вместо уездов образованы округа. Происходит организационное и финансовое укрепление Советов этого уровня: им выделяются средства из государственного бюджета, а с 1924 г. они составляют и исполняют свои собственные бюджеты. Однако вскоре контроль за финансово-хозяйственной деятельностью местных Советов усилился, что соответствовало общей тенденции развития Советского государства.

После принятия Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. представительные органы государственной власти

стали избираться непосредственно населением, устанавливалась обязательная периодичность проведения сессий Советов, было регламентировано создание при исполкомах (кроме поселковых и сельских) функциональных отделов. На конституционном уровне не произошло существенной конкретизации полномочий местных Советов низового уровня, по-прежнему *жестко проводился принцип демократического централизма*: руководство вышестоящим Советом нижестоящими с правом отмены их решений; двойное подчинение исполнительных органов. Фактически местные Советы стали безвластными органами, принимающими решения, подготовленные исполкомами, их аппаратом и местными партийными органами.

В 1940—1950-е гг. произошла еще большая централизация управления, сложилась административно-командная система с минимально допустимой автономией местных государственных органов. Нарушались основные принципы деятельности Советов — гласность и подотчетность.

В 1967—1977 гг. были приняты акты, регулирующие деятельность Советов районных, поселковых и сельских звеньев: Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся» от 8 апреля 1968 года, Закон РСФСР «О сельском и поселковом Совете депутатов трудящихся РСФСР» от 19 июня 1968 г., а также Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об основных правах и обязанностях районных Советов депутатов трудящихся» от 19 марта 1971 г. и Закон РСФСР «О районном Совете депутатов трудящихся» от 28 мая 1971 года.

Перечисленными нормативными правовыми актами устанавливались следующие принципы деятельности местных Советов:

- приоритет интересов государства, а не местного населения: Советы решали все вопросы местного значения, исходя прежде всего из общегосударственных интересов;
- отсутствие реальных рычагов контроля за деятельностью предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории соответствующего Совета: контрольные функции сводились к заслушиванию соответствующих руководителей и даче им рекомендаций, а также к участию в разработке планов и оказанию помощи;
- обязательность для Советов этого звена решений не только вышестоящих Советов, но и вышестоящих органов исполнительной власти, прямое подчинение вышестоящим исполкомам.

После принятия Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г. Советы называются Советами народных депутатов, которые просуществовали вплоть до упразднения их указами Президента Российской Федерации в октябре 1993 г.

Анализируя развитие органов местной власти в советский период, можно выделить следующие черты, характеризующие правовое положение местных Советов, включая их низовые звенья:

1) местные Советы — *органы государственной власти и управления* — были органично встроены в общую систему Советов; единство системы власти Советов базировалось на принципе демократического централизма, допускающего самостоятельность нижних звеньев власти в строго определенных пределах и жестко отсекающего любые попытки выйти за установленные рамки;

2) *принцип разделения властей не применялся ни на каких уровнях Советов*, т.е. власть и управление были слиты воедино, а Советы не только формировали, направляли и руководили исполнительной властью, но и непосредственно осуществляли функции руководства подведомственным хозяйством, социально-культурным строительством;

3) всевластие Советов в политической, хозяйственной и социально-культурной сферах жизни государства и общества было провозглашено *формально*;

4) было характерно партийное руководство деятельностью Советов, в частности формированием представительных органов, подбор, расстановка, обучение и воспитание кадров, работающих в Советах и т.д.

Таким образом, местные Советы представляли собой единую систему органов государственной власти на местах с жесткой соподчиненностью нижестоящих органов вышестоящим.

Необходимо отметить, что в СССР местное самоуправление считалось институтом буржуазной государственности, совершенно несовместимым с советской системой организации власти на местах. Ни в одном официальном документе Советы не назывались органами местного самоуправления. Этот термин полностью исчез из юридического лексикона.

Большинство советских ученых отрицали самоуправленческие качества Советов, указывая при этом, что представление о Советах как об органах местного самоуправления было отброшено еще в ходе подготовки первой Советской Конституции[1]. Вместе с тем некоторые ученые видели в Советах, получивших в период нэпа относительную самостоятельность, бюджетные и имущественные права, своеобразные органы местного самоуправления[2].

Существовала третья точка зрения, согласно которой местные Советы сочетали в себе одновременно свойства органов государст-

[1] См., например: *Советское* строительство / Под ред. А.А. Безуглова. М., 1985.
[2] См.: *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства: В 2 ч. М.-Л., 1928. С. 243.

венной власти и местного самоуправления[1]. В пользу такого подхода выдвигались следующие аргументы. С одной стороны, функциональная близость, публичный характер деятельности свидетельствовали о принадлежности местных органов к системе государственной власти. С другой стороны, местные Советы по форме сохраняли традиции российского самоуправления, например, в части выборов в представительные органы на местах, привлечения общественности к их работе.

Однако сочетание в Советах признаков органов местного самоуправления и органов государственной власти в принципе невозможно, а если бы оно все-таки существовало, это неизбежно привело бы к поглощению местных органов власти органами власти государственной. Кроме того, как уже было сказано выше, советская система организации местной власти отрицала местное самоуправление. Формирование тоталитарного режима, утверждение единой, подконтрольной государству формы собственности, утрата границ между личностью и обществом не могут сочетаться с какой бы то ни было самостоятельностью и независимостью местной власти. В организации местного самоуправления наиболее ярко выражается идея приближения власти к народу, поэтому идея местного самоуправления, предполагающего известную децентрализацию власти, самостоятельность органов самоуправления, вступила в противоречие с практическими задачами государства диктатуры пролетариата, а затем и общенародного государства, которые по самой своей природе были государствами централизованными.

5.3. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СССР И ПОСЛЕ РАСПАДА СССР

Первым советским законом о местном самоуправлении стал Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 9 апреля 1990 г.[2], аналогов которому в Советском государстве не было.

В этом Законе местное самоуправление определялось как часть социалистического самоуправления народа. Вместе с тем законодатели обозначили местное самоуправление только как территориальное самоуправление. Общественное самоуправление и самоуправление трудовых коллективов определялись как другие виды самоуправления, взаимодействующие с территориальным, но не входящие в его систему.

---

[1] См.: *Пертцик В.А.* Проблемы местного самоуправления в СССР. Иркутск, 1963.

[2] *Ведомости* СНД СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

Местное (территориальное) самоуправление трактовалось как 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. Радикальной мерой стала ликвидация «двойного подчинения» исполнительных органов местного самоуправления советам своего уровня и вышестоящим исполкомам.

Закон установил, что местное самоуправление осуществляется в пределах границ административно-территориальных единиц. Но проблема состояла в том, на всех ли уровнях оно должно вводиться, или для областных, краевых органов оно не нужно. В результате было решено обозначить городское и районное самоуправление главным звеном и в связи с этим, во-первых, все взаимодействие с предприятиями сосредоточить непосредственно в руках городских и районных органов власти, а во-вторых, передать городам и районам значительную часть хозяйственных функций, ранее выполнявшихся областью, краем.

Организационной основой местного самоуправления оставались местные Советы как представительные органы власти, которые на своей территории координировали деятельность всей системы местного самоуправления.

Большое внимание разработчики закона уделили вопросам экономической самостоятельности местного самоуправления, понимая с самого начала, что здесь заключены гарантии реальности нового политического института. Сложность решения таких задач заключалась в том, что к тому времени не были ясны вопросы отношений собственности, в частности региональной и муниципальной собственности. В связи с этим большинство исследователей рассматривают утверждение в Законе *коммунальной собственности* в качестве основы местного хозяйства как революционный шаг. Соответствующие органы местного самоуправления получили ничем не ограниченные 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.

Немало споров вызвало понятие «местное хозяйство», характерное прежде всего для административного права. Включение этого понятия в Закон было не совсем обоснованным. В нем *местное хозяйство* было определено как совокупность объектов коммунальной собственности данной единицы, в которую могли включаться с согласия собственника не находящиеся в коммунальной собственности предприятия, чья деятельность связана преимущественно с об-

служиванием населения. К тому же в состав местного хозяйства могли включаться объекты, созданные в результате трудового участия граждан или приобретенные на их добровольные взносы.

Законом также были определены налоговые источники местных бюджетов. В бюджеты первичного уровня местного самоуправления впервые зачислялся подоходный налог с населения (собиравшийся 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 иные, которые по замыслу законодателя должны были составить прочную доходную базу местных бюджетов. Расходы местных бюджетов местные Советы осуществляли самостоятельно, включая расходы на содержание органов местного самоуправления.

Научная общественность высоко оценила реформаторское значение Закона «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», отметив его прогрессивность и демократичность для данного периода[1]. Действительно, в законодательном лексиконе вновь, спустя длительный перерыв, появилось понятие местного самоуправления, законодатель впервые предпринял попытку определить его, местное самоуправление перестало рассматриваться как институт буржуазной государственности. Значимость принятия данного нормативного правового акта заключалась в том, что законодатель, столкнувшись с кризисом советской системы организации власти на местах, осознал необходимость ее реформирования.

Вместе с тем Закон не стал в полной мере реальной нормативной основой местного самоуправления в СССР, а в процессе его реализации возник ряд проблем.

Так, не был решен окончательно вопрос относительно территориального уровня местного самоуправления. Края и области признавались самоуправляющимися административно-территориальными единицами, тогда как практически существование местного самоуправления на этих уровнях было невозможно. Это не позволяло ввести реальное местное самоуправление в городах, районах, селах. Точкой отсчета в становлении местного самоуправления должны были стать оптимальные размеры территории и численность населения, поскольку самоуправление определяется не только выборностью органов и его осуществлением с помощью непосредственных форм, но и наличием компактной производственной инфраструктуры.

---

[1] См., например: *Васильев В.И.* Местное самоуправление. М., 1999. С. 83; *Постовой Н.В.* Местное самоуправление: история, теория, практика. М., 1995. С. 111—112.

К числу существенных недостатков закона можно также отнести его непоследовательность, отсутствие реальных механизмов реализации многих положений, дифференцированного подхода к организации и деятельности различных звеньев местных органов власти и четкого распределения компетенции по уровням осуществления местного самоуправления.

Закон, имевший целью реформирование системы организации власти на местах, оставил нерешенными перечисленные вопросы. Поэтому не могли произойти те изменения, на которые рассчитывали разработчики его проекта. Ко всему прочему положение усугублялось нахождением союзного государства на грани распада. Поскольку Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» был введен «сверху», он не реформировал существующую систему советской организации местной власти, был не до конца последовательным и содержал серьезные недостатки и упущения. Он не дал ожидаемых результатов и, недолго просуществовав, практически не оказал должного влияния на становление новой системы местного самоуправления в нашей стране.

Реальным началом развития местного самоуправления в России послужило принятие 6 июля 1991 г. Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР»[1]. Именно с данного законодательного акта начался процесс реформирования местных органов власти и системы местного самоуправления. Можно выделить следующие основные положения этого Закона, которые стали новациями в законодательстве о местном самоуправлении.

Во-первых, этот Закон (в отличие от союзного) определял местное самоуправление как систему организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей, на основе Конституции и законов Российской Федерации, конституций и законов республик в составе Федерации.

В отличие от определения, данного Законом «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства СССР», указанная дефиниция подчеркивала самостоятельность граждан в решении вопросов местного значения, а также их ответственность за принимаемые решения, что очень близко к современной законодательной конструкции местного самоуправления.

Во-вторых, закон впервые закрепил понятие «муниципальная собственность». В соответствии со ст. 37 Закона муниципальная собственность являлась достоянием населения соответствующей территории. В частности, к муниципальной собственности Законом были

[1] *Ведомости* СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

отнесены средства местного бюджета, муниципальный жилищный фонд, объекты инженерной инфраструктуры и другие объекты, непосредственно осуществляющие коммунальное обслуживание населения. В муниципальной собственности могли находиться земельные участки, горные отводы, природные объекты (водоемы, леса, луга и др.), ценные бумаги и другие финансовые активы, нежилые помещения, предприятия, учреждения народного образования, культуры, здравоохранения и другое имущество.

В-третьих, Законом устанавливался перечень территорий, на которых может осуществляться местное самоуправление — территории районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктов. Области и края были выведены из перечня территорий местного самоуправления.

В-четвертых, Закон полностью перестроил систему местной власти. В систему местного самоуправления были включены представительные органы власти: местные Советы народных депутатов, соответствующие органы управления — местные администрации (заменившие исполнительные комитеты местных Советов), местные референдумы, собрания (сходы) граждан, иные территориальные формы непосредственной демократии, а также органы территориального общественного самоуправления населения. При этом местным Советам как представительным органам отводилась главенствующая роль в системе местного самоуправления.

На данном этапе также произошло резкое сужение сферы действия коллегиальных начал. В области исполнительно-распорядительной деятельности правопреемниками исполкомов стали главы местных администраций, принявшие на себя руководство последними на основе принципа единоначалия. Несомненным достоинством такого изменения стала персональная ответственность глав местного самоуправления за свои действия, более четкая организация деятельности местных исполнительных органов. Отрицательным моментом стало отсутствие противодействия неправомерным действиям руководителей местных сообществ, практически повсеместная коррупция в местных администрациях.

Законом «О местном самоуправлении в РСФСР» определялась компетенция применительно к каждому уровню самоуправления. Причем предполагалась возможность договорного разграничения полномочий, но этот метод рассматривался как дополнительный. Позитивным моментом можно считать то, что Закон преодолел старую конституционную формулу о праве Совета решить любой вопрос, относящийся к компетенции того уровня управления, на котором он действовал, попытался разделить полномочия Совета как представительного органа власти и местной администрации как исполнительного органа.

Следует также отметить, что законодательство того времени существенно конкретизировало понятие местного самоуправления, основные понятия и положения новой отрасли российского права — муниципального права, возникновение которой относят к 1991 г. Главное в том, что Законом «О местном самоуправлении в РСФСР» были реализованы многие демократические идеи. Но в то же время сохранялась прежняя организационная структура Советов, не вписывающихся в современную организацию местного самоуправления, отсутствовали четкие параметры разделения компетенции и механизм распределения собственности, не были четко определены пути формирования финансовых основ деятельности. Советы народных депутатов, будучи реорганизованными в муниципальные советы и оставаясь основным звеном власти на местах, не были должным образом обеспечены ни в материальном, ни в организационном, ни в правовом отношении. Однако, несмотря на это, первые шаги на пути утверждения принципиально иных начал организации управления на местном уровне были сделаны.

5.4. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ В ПЕРИОД ПОЭТАПНОЙ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ

С сентября-октября 1993 г. и до принятия новой Конституции РФ нормативная база местного самоуправления в России свелась к ряду указов Президента Российской Федерации. Начало периода поэтапной конституционной реформы было положено Указом Президента РФ «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от 21 сентября 1993 г. № 1400[1]. Данным Указом Президент постановил прервать осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съездом народных депутатов РФ и Верховным Советом РФ и до начала работы нового двухпалатного парламента Российской Федерации и принятия им на себя соответствующих полномочий руководствоваться указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

После принятия 6 июля 1991 г. Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» местное самоуправление развивалось в сложных условиях противостояния законодательной и исполнительной властей. Устанавливая новые начала организации государственной власти, Президент РФ серией своих указов предпринял попытку изменить существующую систему органов местного самоуправления, минуя существующий конституционный порядок.

[1] *Российская* газета. 1993. 21 сентября.

Особое внимание следует уделить Указу Президента РФ «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от 21 сентября 1993 г. № 1400, поскольку именно этот акт, не регулируя вопросы местного самоуправления, послужил правовой базой для принятия дальнейших президентских указов, непосредственно касающихся местного самоуправления.

Указом «О реформе представительных органов власти и местного самоуправления в РФ» от 9 октября 1993 г. прекращена деятельность районных, поселковых и сельских Советов, а их функции переданы соответствующим местным администрациям[1]. Такая передача осуществлялась в случае самороспуска Советов или невозможности исполнения ими своих обязанностей ввиду отсутствия необходимого кворума, право утверждения местных бюджетов временно передавалось главе администрации до формирования и начала работы новых органов представительной власти.

Следующим Указом Президента РФ «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» от 26 октября 1993 г.[2] было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, в котором подтверждалось, что деятельность городских и районных Советов народных депутатов прекращается, а их функции передаются соответствующей местной администрации. Устанавливалось, что глава местной администрации, назначенный или избранный до вступления в силу данного Указа, является главой местного самоуправления. Таким образом, появился институт главы местного самоуправления. Органам государственной власти субъектов федерации поручалось осуществлять практические меры по реформированию местного самоуправления. Будучи назначенными сверху, главы местных администраций председательствовали на заседаниях соответствующих представительных органов, подписывали их решения. Утверждать бюджет и отчет о его исполнении, устанавливать местные налоги и сборы представительный орган мог только с согласия главы местного самоуправления. При этих условиях контрольные функции, которыми согласно упомянутым указам наделялись коллегиальные выборные органы, становились фикцией.

Настоящим положением были установлены нормы, которые нашли свое отражение и развитие в последующем законодательстве: выборность органов местного самоуправления всех уровней и возможность образования единого органа местного самоуправления на территории нескольких поселений, определение исключительной

[1] *САПП* РФ. 1993. № 41. Ст. 3924.
[2] *САПП* РФ. 1993. № 44. Ст. 4188.

компетенции представительных органов местного самоуправления и т.д. Органам местного самоуправления предоставлялось право самим определять свою структуру, они могли наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей для этих целей необходимых материальных и финансовых ресурсов. Подчеркивалось, что органы государственной власти Федерации и ее субъектов не вправе ограничивать права местного самоуправления, установленные Конституцией РФ и федеральными законами.

Положение закрепило возможность делегирования отдельных государственных полномочий. Кроме того, оно определяло конкретные органы местного самоуправления применительно к каждому уровню и территории осуществления местного самоуправления. Например, в городских и сельских поселениях с населением до 50 тыс. человек выборными органами местного самоуправления были определены собрание представителей, а также глава местного самоуправления (глава администрации), в районах органом местного самоуправления — глава местного самоуправления (глава администрации района).

Указом Президента РФ от 29 октября 1993 г. были утверждены Основные положения о выборах в органы местного самоуправления[1]. Органам государственной власти субъектов федерации рекомендовано принять свои положения о выборах в органы местного самоуправления и в соответствии с ранее принятым Указом «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» провести в срок до июня 1994 г. выборы представительных органов местного самоуправления городов, сельских поселений и других населенных пунктов. В соответствии с Основными положениями выборы должны производиться на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании по мажоритарной системе и одномандатным округам, а избранными могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 18-летнего возраста и постоянно проживающие на соответствующей территории. Устанавливался порядок образования избирательных округов и участков, работы избирательных комиссий, выдвижения и регистрации кандидатов, предвыборной агитации, а также порядок голосования и определения результатов выборов.

К данному периоду можно отнести Указ Президента РФ «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» от 22 декабря 1993 г.[2]. Этим актом Президент решил вопрос о собственности муниципальных образований и о судебной защите их прав. Установлено право органов местного самоуправления само-

[1] *САПП* РФ. 1993. № 44. Ст. 4197.
[2] *САПП* РФ. 1993. № 52. Ст. 5071.

стоятельно утверждать перечень объектов муниципальной собственности в соответствии с приложением № 3 к Постановлению Верховного Совета РСФСР «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» от 27 декабря 1991 г. Принятые органами местного самоуправления решения по этим, а также иным вопросам своей компетенции могли быть оспорены только в судебном порядке.

Указ установил, что перечень полномочий представительного органа местного самоуправления, предусмотренных положением об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, является исчерпывающим. Остальные полномочия местного самоуправления, предусмотренные Законом РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации», осуществляла местная администрация. Тогда же Президент РФ признал недействующей вторую главу Закона «О местном самоуправлении в РСФСР» о структуре и организационных основах деятельности местных органов власти и управления.

Перечисленные указы, вызванные политическими задачами периода острого противостояния властей, хотя и декларировали гарантии прав местного самоуправления, имели фактическую направленность на укрепление вертикали исполнительной власти и вели к неоправданному снижению роли представительных органов местного самоуправления. Данный период можно оценить как период политической реакции. Большинство положений указов Президента противоречили Конституции РСФСР и некоторым законам. Более того, указами было установлено, что законы действуют в части, не противоречащей указам. Подобные положения, недопустимые с общеправовой точки зрения, не способствовали формированию развитого правосознания в стране.

Указы содержали ряд положений, которые не соответствовали демократическим принципам развития российской государственности, будущему конституционному устройству Российской Федерации. Укрепляя вертикаль исполнительной власти, они расширительно толковали права глав местных администраций своими распоряжениями формировать, вплоть до уровня поселка, органы местного самоуправления. На некоторых территориях вводилось местное государственное управление, не исключалась практика нормативного регулирования деятельности органов местного самоуправления актами органов исполнительной власти субъектов федерации. Не во всех случаях конкретно разрешались вопросы управления муници-

пальной собственностью, формирования местных финансов и ряд других. Проблемы организации местного самоуправления могло решить только принятие новой конституции и основанного на ее положениях законодательства.

5.5. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1993—2006 ГГ.

12 декабря 1993 г. была принята *Конституция Российской Федерации*. Впервые на конституционном уровне произошло закрепление ряда положений, определяющих важнейшие исходные начала организации и деятельности местного самоуправления в России, к числу которых относятся следующие.

1. *Закрепление Конституцией РФ самостоятельность местного самоуправления*. Это означало свободное и независимое рассмотрение и решение населением вопросов местного значения. Самостоятельное решение вопросов местного значения осуществляется в форме непосредственной демократии или через органы местного самоуправления (ст. 130). Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ч. 1 ст. 131). Эти и другие вопросы организации и осуществления местного самоуправления регулируются в уставе муниципального образования, который разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно и принимается либо населением, либо местным представительным органом. Без учета мнения населения невозможно изменение границ местного самоуправления — это также одно из проявлений его самостоятельности (ч. 2 ст. 131). Конституция РФ предполагает также обеспечение финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления: органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы (ч. 1 ст. 132). Кроме того, Конституция признает и защищает муниципальную собственность наравне с другими формами собственности (ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 9).

2. *Организационное обособление местного самоуправления в системе управления государством*. Согласно ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Государство, таким образом, признает местное самоуправление в качестве самостоятельной формы народовластия. Вместе с тем Конституция РФ предусматривает возможность взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 132 органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государст-

венными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, причем реализация таких полномочий подконтрольна государству.

3. *Территориально-поселенческая организация местного самоуправления.* Конституция РФ закрепляет приоритет поселений по сравнению с другими территориями, обеспечивает для них наиболее благоприятные, выгодные условия и возможности осуществления местного самоуправления. Так, согласно ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

4. *Законность организации и деятельности местного самоуправления.* Органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы (ч. 2 ст. 15).

5. *Соблюдение прав и свобод человека и гражданина.* Являясь высшей ценностью (ст. 2), права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность органов местного самоуправления (ст. 18). Кроме того, согласно ст. 24 Конституции РФ органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. Если же гражданин считает, что его право нарушено, то по ст. 46 Конституции он может обжаловать в суд решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления и их должностных лиц.

6. *Участие населения в работе органов местного самоуправления.* Прежде всего, участвуя в осуществлении местного самоуправления как одной из форм народовластия, граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления и участвовать в местном референдуме (ч. 2 ст. 32). Они имеют право обращаться лично и направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления (ст. 33). Это означает, что население решает вопросы местного значения непосредственно или через органы местного самоуправления.

7. *Полнота экономической и финансовой основы местного самоуправления.* Это гарантируется прежде всего закреплением в Конституции института муниципальной собственности, признаваемой и защищаемой наравне с государственной и частной (ч. 2 ст. 8). В муниципальной собственности могут находиться имущество органов местного самоуправления, средства местного бюджета, муниципальный жилищный фонд, другое движимое и недвижимое имущество, земля и другие природные ресурсы (ч. 2 ст. 9). Согласно ст. 132 Кон-

ституции муниципальное образование имеет свой бюджет, устанавливает местные налоги и сборы. Важной гарантией также являются конституционные нормы о необходимости финансирования осуществления отдельных государственных полномочий, делегированных органам местного самоуправления.

8. *Гарантированность местного самоуправления.* Это означает закрепление на конституционном уровне системы правовых гарантий защиты прав местного самоуправления, многие из которых уже рассматривались выше. Помимо названных, ст. 133 Конституции закрепляет следующие гарантии: право органов местного самоуправления на судебную защиту; на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти; запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

9. *Установление общих принципов организации местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов* (п. «н» ст. 72). В рамках общих принципов субъекты Федерации самостоятельно осуществляют более детальную регламентацию организации местного самоуправления. Они закрепляют основы и формы осуществления местного самоуправления с учетом исторических и иных условий и местных традиций.

Таковы основные черты местного самоуправления как правового института, закрепленные в Конституции РФ, нормы которой положили начало развитию правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации.

Дальнейшее развитие конституционные положения о местном самоуправлении получили в *Федеральном законе* «*Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации*» от 28 августа 1995 г. В соответствии с Конституцией РФ этот Закон определил единые принципы формирования и развития основ местного самоуправления в России: правовых, территориальных, организационных и финансово-экономических.

Согласно ст. 2 Закона местное самоуправление — это признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

Во исполнение ст. 72 Конституции Федеральный закон впервые разграничил предметы ведения Российской Федерации, ее субъектов и непосредственно муниципальных образований, а также определил полномочия субъектов каждого из этих уровней власти

(ст. 4—6). В частности, к ведению муниципальных образований были отнесены вопросы местного значения и отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

Законом была провозглашена государственная поддержка местного самоуправления. Согласно ст. 9 органы государственной власти должны были создавать необходимые правовые, организационные, материальные условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление.

Впервые в российском законодательстве устанавливается обязательное наличие в муниципальном образовании выборных органов местного самоуправления (ст. 14). Кроме того, Закон установил приоритет представительных органов местного самоуправления над исполнительными: в ст. 15 были закреплены исключительные предметы ведения представительных органов, в том числе утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении, установление местных налогов и сборов, установление порядка управления муниципальной собственностью, принятие общеобязательных норм по вопросам местного значения и др.

Закон впервые предусмотрел возможность создавать объединения муниципальных образований в форме ассоциаций и союзов (некоммерческие организации) в целях координации своей деятельности, более эффективного осуществления своих прав и интересов (ст. 10).

Главой VII Федерального закона была установлена ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц: перед населением (в случае утраты доверия), перед государством (в случае нарушения законодательства и за выполнение делегированных государственных полномочий), перед физическими и юридическими лицами (в случае причинения имущественного и другого ущерба, нарушения договоров).

Вместе с тем Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сохранял преемственность существовавшему ранее законодательству о местном самоуправлении. Согласно п. 2 ст. 55 нормативные акты в Российской Федерации до приведения их в соответствие с настоящим Федеральным законом должны были применяться в части, ему не противоречащей.

Закон от 28 августа 1995 г. сохранил действие ст. 49—76 (закрепляющих полномочия местных Советов и местных администраций) и ст. 80—86 (регулирующих вопросы территориального общественного самоуправления) Закона РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 6 июля 1991 г.

Подобное правовое регулирование не может быть признано удачным, поскольку возникла коллизия различных по юридической силе и времени принятия нормативных актов, а при применении норм Закона 1991 г. необходимо было очень тщательное их толкование и сравнение с более поздними документами. С другой стороны, неурегулирование перечисленных вопросов новым законом (что является его существенным недостатком) могло привести к пробелам в законодательстве о местном самоуправлении.

Значение Федерального закона от 28 августа 1995 г. в формировании российского местного самоуправления заключается в том, что он определил единые принципы его развития. Создание эффективной системы самоуправления — длительный процесс. Рассматриваемый закон, подведя определенный итог в осмыслении проблем местного самоуправления в России и закрепив общие нормы муниципального права, определил основные направления развития законодательства о местном самоуправлении и практической деятельности по его реализации. Кроме того, принятие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» — один из наиболее важных факторов, обеспечивших возможность вступления России в Совет Европы. В 1996 г. Россией была подписана *Европейская хартия местного самоуправления*, которая была ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. и официально вступила в силу для Российской Федерации 1 сентября 1998 г.

Федеральный уровень законодательного регулирования местного самоуправления рассматриваемого периода не исчерпывается Федеральным законом от 28 августа 1995 г. После него были приняты *следующие федеральные законы*:

1) «Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 26 ноября 1996 г., осуществлявший правовое регулирование проведения муниципальных выборов в случаях, если законодательным (представительным) органом субъекта Федерации не принят закон, устанавливающий порядок проведения муниципальных выборов, не принят устав муниципального образования, отсутствует выборный представительный орган местного самоуправления, а также в ряде иных случаев.

2) «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» от 21 июля 1997 г., определивший понятие приватизации государственного и муниципального имущества, порядок и способы проведения такой приватизации.

3) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 г., который закрепил общее правило — в случаях, если уполномоченные на то органы, должностные лица, избирательные комиссии не назначают выборы, в том числе муниципальные, в установленный срок, они назначаются судом общей юрисдикции по заявлениям избирателей, избирательных объединений и блоков, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора.

4) «О финансовых основах местного самоуправления» от 25 сентября 1997 г., определивший, что включается в состав местных финансов, урегулировавший вопросы формирования и исполнения местных бюджетов, участия органов местного самоуправления в финансово-кредитных отношениях.

5) «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 8 января 1998 г., установивший общие принципы организации муниципальной службы и основы правового положения муниципальных служащих.

Были приняты и другие законы, регулирующие полномочия местного самоуправления в различных сферах жизнедеятельности: в области образования, культуры, здравоохранения, предпринимательства, защиты прав потребителей (Гражданский кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ и др.).

С точки зрения развития нормативной базы местного самоуправления многие вопросы получают правовое регулирование, пополняется законодательство о местном самоуправлении, устраняются пробелы. Вместе с тем можно отметить негативную тенденцию в законодательстве о финансовых основах местного самоуправления: Бюджетный и Налоговый кодексы РФ приняты в ущерб местным финансам, вследствие чего происходит колоссальное снижение доходов местных бюджетов. Так, Налоговый кодекс вместо существовавших ранее более 20 местных налогов предусмотрел всего пять. Ослаблена позиция органов местного самоуправления и в сфере бюджетного регулирования.

Следующим этапом развития местного самоуправления стало принятие *Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Согласно ему местное самоуправление — это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ, 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.

В Законе затронуты важнейшие вопросы государственно-правового развития России: разграничение полномочий между Федерацией, субъектами Федерации и муниципальными образованиями; территориальной организации местного самоуправления; муниципальных полномочий по решению вопросов местного значения; местных финансов; статуса органов и должностных лиц местного самоуправления, а также многие другие проблемы.

Главная особенность нового Закона (по сравнению с Законом 1995 г.) — детализированность нормативно-правового регулирования большинства вопросов, касающихся сферы местного самоуправления в России. Для сравнения: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. содержит 86 статей, в которых подробно урегулированы различные стороны существования и деятельности органов местного самоуправления, тогда как Федеральный закон от 28 августа 1995 г. включал лишь 62 статьи, имевших более общее содержание.

Итак, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. содержит ряд новационных положений.

1. *Новые принципы территориальной организации местного самоуправления.* Так, согласно ст. 10 Закона, муниципальные образования должны быть образованы на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, городских округах, муниципальных районах. Выбор, сделанный в ст. 10, заслуживает одобрения. С одной стороны, речь идет об общем для всех государств Европы принципе, с другой — предотвращаются любые попытки лишить население определенной территории права на местное самоуправление на том основании, что местные условия этого не позволяют.

До настоящего момента территориальная организация местного самоуправления страдала от отсутствия четкости в территориальной иерархии и существовании муниципальных образований, имеющих одинаковый статус, на одной территории. Закон содержит определенное упрощение с точки зрения категорий муниципальных образований и определяет критерии, которые должны соблюдаться для разграничения муниципальных образований.

2. *Новые положения по вопросам концепции местных полномочий.* Закон проводит четкое различие между «вопросами местного значения» (глава III) и наделением местных органов власти государственными полномочиями (глава IV). Он также отличает термин «ве́дение» (терминология, используемая в ст. 71 и 72 Конституции РФ) как юридическое определение области, в которой осуществляются полномочия, от самих полномочий (ст. 17).

Закон содержит три перечня вопросов местного значения: для поселений (ст. 14), для муниципального района (ст. 15) и для городского округа (ст. 16). Это означает, что закон не делает разницы между городскими и сельскими поселениями с точки зрения определения полномочий. Во всех трех перечнях присутствует дополнительный пункт, касающийся общей компетенции: органы местного самоуправления имеют право решать другие вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления или государства, но при условии наличия их собственных финансовых ресурсов. Таким образом, свобода действий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения является общепризнанной, поскольку перечень не имеет ограничительного характера.

В Законе защищается компетенция органов местного самоуправления в отношении вопросов местного значения: они могут полностью распоряжаться своими средствами, ни один закон не может ограничить объем соответствующих расходов. Переданные государственные полномочия устанавливаются только законом, уточняющим их содержание, условия передачи и финансирование. Для финансирования переданных государственных полномочий создается компенсационный фонд (ст. 63). Органы местного самоуправления могут дополнять его своими собственными ресурсами.

3. *Два уровня органов местного самоуправления с точки зрения самостоятельности бюджетов.* С одной стороны, это муниципальные районы и городские округа, с другой — поселения. Только первые будут иметь в будущем настоящую бюджетную автономию, поскольку бюджеты вторых будут входить в консолидированный бюджет муниципального района или городского округа. Такое решение представляется оправданным, если сделан выбор в пользу организации, которая в основании будет весьма фрагментарной и с большим количеством самоуправляющихся единиц.

4. *Несколько форм организации муниципальной власти.* Глава муниципального образования может избираться советом из своего состава или напрямую населением, он может избираться одновременно с советом, может одновременно являться главой исполнительного органа и председателем совета, или же, наоборот, эти две функции могут быть несовместимы.

5. *Новации в сфере юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.* Так, их ответственность перед государством предполагает применение специфических санкций: роспуск представительного органа местного самоуправления; отрешение от должности главы муниципального образования или главы местной администрации; временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления.

Кроме того, Законом поставлена точка в дискуссии по вопросу о том, какие обстоятельства могут служить основанием для наступления ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением. Например, согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. (ст. 48) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением наступала в результате «утраты доверия населения». Вследствие неопределенности понятия «утрата доверия» в законодательстве субъектов Российской Федерации оно раскрывалось поразному: как невыполнение предвыборной программы, как самоустранение от выполнения своих обязанностей и др. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. установил исчерпывающий перечень оснований отзыва депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, к числу которых относятся: противоправные решения или действия (бездействие), противоправный характер которых должен быть установлен в судебном порядке; нарушение 15-дневного срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения.

Однако Закон 2003 г. при всех его несомненных достоинствах не лишен противоречий, пробелов в правовом регулировании. За обилием деталей забыты важные аспекты. Например, Закон тщательно прописывает процедуру местного референдума (ст. 22), но не уточняет условия действительности референдума и, соответственно, принятых на таком референдуме решений. Представляется обоснованным обусловить действительность референдума минимальным числом участвующих в нем избирателей.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какова исторически первая теория местного самоуправления и в чем ее суть?
2. Можно ли организацию власти в древнерусских городах-государствах Новгороде и Пскове назвать городским самоуправлением в общепринятом смысле?
3. Раскройте общее и особенное в хозяйственной, государственной, органической теориях местного самоуправления.
4. Какая теория местного самоуправления была реализована в результате земской и городской реформ во второй половине XIX в. в России?

5. Чем правовое положение городского совета народных депутатов в СССР в 1990 г. отличается от правового положения городской думы в Российской Федерации в настоящее время?

РЕШИТЕ КАЗУСЫ

■ Решением областного совета народных депутатов от 10 сентября 1989 г. швейная фирма «Большевичка», обувное объединение «Луч», трикотажное объединение и Сибзавод включены в состав областного хозяйства. Каковы правовые последствия данного решения?

■ Указом Президента РФ от 26 октября 1993 г. было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы и установлено, что Закон РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации» и другие законодательные акты применяются в части, не противоречащей данному указу. Дайте юридический анализ ситуации.

■ Президент России своими указами в период с октября по декабрь 1993 г. распустил местные советы народных депутатов России, а их полномочия возложил на глав местных администраций. В республике Башкортостан указы Президента России выполнены не были. Местные советы продолжали функционировать до окончания срока своих полномочий. Дайте юридический анализ ситуации.

■ Районная дума своим решением установила пассивное избирательное право для органов территориального общественного самоуправления района с 16 лет. Депутат П. обжаловал данное решение в районный суд. Решите дело.

■ В Удмуртской республике 17 апреля 1996 г. республиканским законом в систему органов государственной власти республики включены районные и городские органы государственной власти. Ряд депутатов республиканскою парламента не согласились с данным решением и обратились в Конституционный Суд РФ. Решите дело.

Глава 6

ПРАВОВАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

6.1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Правовая организация местного самоуправления включает совокупность правовых норм, содержащихся в международных правовых актах, Конституции РФ, нормативных правовых актах Российской Федерации и ее субъектов, муниципальных правовых актах, регулирующих и обеспечивающих осуществление местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании.

Закон от 6 октября 2003 г. в ст. 4 закрепляет перечень нормативных правовых актов, содержащих нормы муниципального права. В соответствии с этим перечнем правовое регулирование местного самоуправления подразделяется на четыре уровня:

1) *международно-правовой*, включающий общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, в их числе Европейскую хартию местного самоуправления;

2) *федеральный*, куда входят Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти);

3) *региональный*, включающий уставы (конституции) субъектов РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ по вопросам местного самоуправления;

4) *муниципальный*, содержащий уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Все нормативные правовые акты, регулирующие местное самоуправление, находятся *в иерархической структуре.* Важнейшим направлением совершенствования муниципально-правового регулирования местного самоуправления является обеспечение соответствия

нормативных правовых актов муниципальных образований, субъектов РФ федеральному законодательству о местном самоуправлении.

В основе нормативно-правового регулирования местного самоуправления лежит Конституция Российской Федерации.

Конституция РФ относит установление общих принципов организации местного самоуправления к предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. Это влечет за собой принятие специального федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления и соответствующих ему законов субъектов РФ, регулирующих в пределах и порядке, определенных федеральным законом, отдельные элементы, относящиеся к общим принципам местного самоуправления. В самом федеральном законе могут быть определены правоотношения в сфере местного самоуправления, подлежащие регулированию иными федеральными законами. Вместе с тем, изменение общих принципов организации местного самоуправления допускается не иначе как путем внесения изменений и дополнений в статутный федеральный закон. Таким образом, иные федеральные законы не должны затрагивать общие принципы организации местной власти. В частности, вопросы местного значения устанавливаются только ФЗ № 131-ФЗ, и их изменение другими законами и иными нормативными правовыми актами не допускается.

Конституционные положения о местном самоуправлении находят свое развитие и конкретизацию в федеральном законодательстве, законодательстве субъектов РФ и муниципальных правовых актах конкретных муниципальных образований.

Наконец, муниципально-правовое регулирование местного самоуправления в значительной степени определяется характером проводимых в стране реформ. На всем протяжении становления и развития этого института в России были приняты *три основополагающих статутных закона о местном самоуправлении*.

Первым был принят Закон РСФСР «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 6 июля 1991 г. Отдельные его положения о предметах ведения и полномочиях органов местного самоуправления поселкового (сельского), районного и городского уровней, об организации и осуществлении территориального общественного самоуправления продолжали применяться вместе с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28 августа 1995 г. в части, не противоречащей Конституции РФ и федеральному законодательству. Это говорит о его высоком правовом потенциале.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ концепту-

ально изменил подходы в правовом регулировании местного самоуправления. В нем была закреплена модель децентрализации системы власти и управления и предоставлены значительные права субъектам РФ и муниципальным образованиям в самостоятельном определении территориальных и организационных моделей местного самоуправления. Но на практике многообразия в подходах не случилось. Все свелось к организации местного самоуправления только в крупных городах, как правило, административных центрах субъектов РФ, и на уровне районов в границах прежних административно-территориальных единиц субъекта РФ. Внутри района городские и сельские поселения статуса муниципального образования как правило не имели, и местное самоуправление здесь, по сути, отсутствовало.

Кроме того, принятый в 1997 г. ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» так и не заработал. Многие его принципиальные положения, закрепляющие самостоятельность местных бюджетов, не были реализованы. Конституционные положения о компенсации дополнительных расходов органов местного самоуправления, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти, не выполнялись. Так называемые «не финансируемые федеральные мандаты» или положения федеральных законов, предусматривающие социальные выплаты и льготы за счет средств местного бюджета, «съедали» значительную часть бюджетов муниципальных образований. Все это неуклонно приводило к нарастанию кризисных явлений в местном самоуправлении.

Эти обстоятельства потребовали проведения реформы местного самоуправления в России, разработки и принятия нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. В нем изменилось соотношение федерального и регионального законодательного регулирования местного самоуправления в сторону усиления федерального уровня.

6.2. КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Конституция РФ занимает основополагающее место в системе правового регулирования местного самоуправления. Местное самоуправление отнесено к основам конституционного строя Российской Федерации, ориентированной на демократические и правовые ценности. Конституция РФ признает и гарантирует местное самоуправление как особый уровень власти в государстве, одну из форм осуществления народовластия.

Возникает вопрос, может ли население отказаться от реализации своего права на осуществление местного самоуправления и осу-

ществлять свою власть только через органы государственной власти? Такая возможность была предусмотрена в Уставе Курской области. Если население самостоятельно и добровольно через референдум принимает решение об отказе от реализации права на осуществление местного самоуправления, то на этой территории осуществляется государственная власть Курской области. Конституционный Суд РФ, рассматривая соответствующее дело, определил, что право граждан на осуществление местного самоуправления возникает на основании Конституции РФ и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования, т.е. даже через референдум население не может отказаться от данного права. Именно поэтому местное самоуправление является обязательным и необходимым институтом при управлении территориями государства[1].

Конституция РФ содержит ряд норм прямого действия, непосредственно регулирующих вопросы местного самоуправления. Местному самоуправлению посвящена отдельная глава 8 «Местное самоуправление», в которой закреплены основное содержание местного самоуправления и формы его осуществления (ст. 130), территориальные и организационные основы местного самоуправления (ст. 131), основные полномочия органов местного самоуправления и основы взаимодействия с органами государственной власти (ст. 132), гарантии осуществления местного самоуправления (ст. 133). Кроме того, местное самоуправление упоминается в отдельных статьях Конституции РФ (ст. 3, 8, 9, 12, 15, 18, 24, 32, 33, 40, 41, 43, 46, 72), содержащих важнейшие характеристики этого института.

Если сравнить число конституционных норм о местном самоуправлении, то окажется, что их объем намного больше объема конституционного регулирования других отраслей права[2]. Такого подробного конституционного регулирования местного самоуправления, как у нас, не знает ни одна конституция зарубежных федеративных государств[3].

Подробное конституционное регулирование местного самоуправления имеет свои причины и связано с особенностями возникновения и утверждения этого важнейшего демократического института гражданского общества в Российской Федерации. Как отмечает В.И. Васильев, регламентирование в Конституции федеративного государства местного самоуправления оправдано в той сте-

---

[1] *Постановление* Конституционного Суда по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области от 30 ноября 2000 г. // *СЗ* РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

[2] См.: *Постовой Н.В.* Муниципальное право. С.4.

[3] *Муниципальное* право Российской Федерации / Под ред. Н.С. Бондаря. С.31.

пени, насколько это соответствует политическим реалиям[1]. Так в странах с развитой системой демократии муниципальные институты на федеральном уровне не регламентируются (США, Канада), в других (ФРГ, Франция) в конституции дается краткая обобщенная характеристика местного самоуправления и несколько норм о принципах организации и финансовых основах его функционирования. В Конституции РФ, которая закрепила контуры новой реальной Федерации, заменившей прежнюю формальную федеративную систему, достаточно было установить, что государство признает и гарантирует местное самоуправление, предоставив самим субъектам Федерации урегулировать остальные вопросы. Однако надо учитывать, что местное самоуправление устанавливалось не снизу, а сверху. Поэтому необходима была общая конституционная модель местного самоуправления и достаточные конституционные гарантии его развития[2].

В соответствии с п. «н» ч.1 ст. 72 Конституции установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. В Конституции заложена базовая модель местного самоуправления, основные принципы его организации, которые являются основой для правового регулирования местного самоуправления на уровне субъектов РФ.

Кроме того, необходимо отметить, что принятие Конституции РФ 1993 г. предшествовало подготовке к вступлению России в Европейский Союз, одним из условий которого должна стать ратификация Европейской хартии местного самоуправления. Поэтому большинство принципов местного самоуправления, предусмотренных этой Хартией, было закреплено в Конституции РФ.

Конституционная модель местного самоуправления в Российской Федерации базируется на следующих основных конституционных положениях.

1. *Организационное обособление органов местного самоуправления в системе органов государственной власти и взаимодействие с органами государственной власти.* В ст. 12 Конституции РФ определяется, что местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий и органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Эта конституционная норма вызывала и вызывает до сих пор споры принципиального характера. Являются ли органы местного самоуправления полностью самостоятельными и независимыми от органов государственной власти, и

[1] *Васильев В.И.* Местное самоуправление. М., 1995.
[2] *Васильев В.И.* Указ. соч. С. 116.

каковы пределы правового регулирования деятельности органов местного самоуправления со стороны органов государственной власти?

Местное самоуправление является особой формой децентрализации государственного управления. То, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, означает, что местное самоуправление только организационно обособлено от государственной власти. Формирование органов местного самоуправления — дело населения соответствующего муниципального образования (МО).

Они не могут назначаться «сверху», их состав не должен согласовываться с органами государственной власти РФ или субъектов РФ или утверждаться ими. Органы местного самоуправления не находятся в отношениях подчиненности к органам государственной власти. Органы государственной власти могут действовать рядом с органами местного самоуправления, но не вместо них. Вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления органы государственной власти не могут.

Но при этом органы местного самоуправления остаются в системе государственно-властных отношений. Организационно отделенные от государственной власти, они с ней связаны функционально. Само создание и важнейшие полномочия органов местного самоуправления определены актами органов государственной власти — федеральных и субъектов Федерации. Они действуют в русле общегосударственной политики, могут наделяться отдельными государственными полномочиями, участвовать в реализации государственных программ.

А.Н Кокотов и А.С. Соломаткин отмечают, что заложенная в Конституции модель вертикальной децентрализации власти подразумевает разделение категорий «публичная власть» и «государственная власть», которые раньше традиционно отождествлялись. Местное самоуправление следует рассматривать в качестве негосударственного элемента публичной власти. Механизм публичной власти включает в себя государственную и местную (муниципальную) власть. Таким образом, местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя (наряду с государством) имеет источником своего существования не государственную, а конституционную волю[1].

Согласно другой позиции органы местного самоуправления и органы государственной власти на местах не следует противопоставлять. Можно относить их к единым местным органам власти.

[1] *Кокотов А.Н., Соломаткин А.С.* Указ. соч. С.95.

При этом признается, что эта позиция противоречит ст. 12 Конституции РФ и предлагается изменить ее формулировку[1].

Конституционный механизм взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти предусматривает возможность их наделения законом отдельными государственными полномочиями. Обязательным условием наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями является передача необходимых для их осуществления материальных и финансовых ресурсов. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству (ч. 2 ст. 132).

2. *Самостоятельность населения как необходимое условие осуществления местного самоуправления и закрепление пределов такой самостоятельности.* Конституция РФ гарантирует организационную, экономическую и финансовую самостоятельность местного самоуправления.

Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, самостоятельное владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 130). Конституция РФ не содержит подробного перечня вопросов местного значения и называет в их числе управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов и охрану общественного порядка, иные вопросы местного значения (ч. 1 ст. 132).

Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ч. 1 ст. 131). Под структурой органов местного самоуправления следует понимать и строение системы основных органов местного самоуправления, наделенных собственной компетенцией, и внутреннее устройство каждого из этих органов. Важно при этом учитывать, что конституционное положение о самостоятельном определении населением структуры органов самоуправления необходимо рассматривать в совокупности с другими нормами Конституции, трактующими компетенцию разных органов в определении правового статуса местного самоуправления. Так, в соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции установление общих принципов организации системы местного самоуправления относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Очевидно, что структура местного самоуправления, определяемая населением, должна соответствовать этим общим принципам.

Экономическую основу местного самоуправления составляет муниципальная собственность. Конституция РФ признает и равным

[1] См., например: *Муниципальное* право России / Под ред. Г.Н.Чеботарева. М., 2005, С. 22—23.

образом защищает муниципальную собственность наряду с другими формами собственности (ст. 8). В муниципальной собственности могут находиться земля и другие природные ресурсы (ст. 9). Экономическая самостоятельность обеспечивается правом органов местного самоуправления самостоятельно управлять муниципальной собственностью. Права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законодательством и уставами МО, — население непосредственно.

Финансовая самостоятельность обеспечивается правом органов местного самоуправления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, а также устанавливать местные налоги и сборы (ч. 1 ст. 132).

3. *Осуществление местного самоуправления на всей территории Российской Федерации.* Это должно быть, поскольку местное самоуправление в целом и органы местного самоуправления в частности закреплены в качестве обязательного элемента конституционного механизма народовластия (ст. 3). Конституция РФ устанавливает первичные территории, в которых осуществляется местное самоуправление: городские и сельские поселения, а также другие территории с учетом исторических и иных местных традиций (ч. 1 ст. 131). Конституция РФ, определяя территориальные основы местного самоуправления, не дает исчерпывающий перечень территорий, где может осуществляться местное самоуправление. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» связывает самоуправленческие территориальные единицы с понятием «муниципальное образование».

Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий (ч. 2 ст. 131). Однако форма учета мнения населения в Конституции не определяется, это является предметом законодательного регулирования на уровне РФ и субъектов РФ.

4. *Формы местного самоуправления.* Конституция РФ закрепляет такие формы местного самоуправления, как референдум, выборы и т.д. через выборные и другие органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 130). Конституция РФ не дает исчерпывающего перечня форм прямого волеизъявления граждан. Он может быть расширен в федеральном законодательстве, законодательстве субъектов РФ, а также муниципальных правовых актах.

5. *Права местного самоуправления.* В Конституции РФ предусмотрена отдельная специальная норма (ст. 133), гарантирующая местному самоуправлению право на судебную защиту, на компен-

сацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, и запрещающая ограничения прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

6.3. ФЕДЕРАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Лишь Российская Федерация вправе регулировать права и свободы человека и гражданина в сфере местного самоуправления. В исключительном ведении Российской Федерации находится судебная защита местного самоуправления, вопросы обжалования в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, конституционная, уголовная, гражданская ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления. Лишь Российская Федерация вправе вводить правовые ограничения в сфере местного самоуправления. В сфере ее исключительного ведения находятся вопросы правового регулирования особенностей местного самоуправления в городах федерального значения, закрытых административно-территориальных образованиях, наукоградах, приграничных территориях[1].

Большинство других вопросов организации и деятельности местного самоуправления относится к предмету совместного ведения при установлении приоритета федеральных законов. По предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации не могут противоречить федеральным законам, а в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (ч. 1 и 2 ст. 76 Конституции РФ). Приоритет федерального закона относится также и ко всем иным федеральным нормативным правовым актам, изданным Президентом РФ, Правительством РФ, федеральными государственными органами исполнительной власти. Это конституционное положение в полной мере реализовано в процессе проведения современной реформы местного самоуправления.

При разграничении полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления установлены довольно жесткие ограничения для субъектов РФ, которые вправе осуществлять правовое регулирование местного самоуправления только в случаях и

[1] См.: *Кокотов А.Н.*, *Соломаткин А.С.* Указ. соч. С.26—27.

порядке, установленном федеральным законом. Федеральное муниципально-правовое регулирование выступает на первое место, обеспечивая определенное единство и унификацию в правовом регулировании местного самоуправления, задавая основы для оптимальной модели местного самоуправления в Российской Федерации.

Все федеральные законы, регулирующие в той или иной степени муниципальные правоотношения можно разделить на три основных вида: статутные, или основополагающие; специализированные; отраслевые.

1. *Статутные законы.* Среди федеральных законов о местном самоуправлении наиболее важное место занимает ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Он лежит в основе законодательного регулирования местного самоуправления и может быть назван статутным.

И.В. Выдрин предлагает называть такие законы систематизированными, поскольку они объединяют нормативные предписания различных отраслей права (гражданского, финансового, административного), подчиняя их задаче регулирования муниципально-правовых отношений. Законы данной группы выполняют самую значительную роль в определении статуса местного самоуправления и режима его функционирования[1].

Законом от 6 октября 2003 г. установлено, что в случае противоречия федеральных законов и (или) иных нормативных актов РФ, регулирующих вопросы местного самоуправления, Конституции РФ и настоящему Федеральному закону применяются Конституция РФ и настоящий Федеральный закон. Тем самым закрепляется его приоритет по отношению к другим федеральным законам, регулирующим местное самоуправление в России. Но, по мнению А.Н. Кокотова, этот приоритет присутствует при регулировании таких вопросов, как закрепление территориальных, организационных и правовых форм местного самоуправления (территория и границы муниципальных образований, структура органов местного самоуправления, порядок их деятельности, акты органов местного самоуправления и порядок их принятия). При регулировании иных правоотношений местного самоуправления приоритет может принадлежать и другим актам федерального законодательства. Так при регулировании муниципальных бюджетных, налоговых отношений большей юридической силой должны обладать соответственно Бюджетный кодекс РФ и Налоговый кодекс РФ[2].

Здесь следует уточнить, что в статутном Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в

[1] *Выдрин И.В.* Указ. соч. С.97.
[2] *Кокотов А.Н., Соломаткин А.С.* Указ. соч. С.38.

РФ» к принципиальным правовым положениям, которым не должны противоречить и нормы кодифицированных отраслевых законодательных актов, следует отнести перечень вопросов местного значения и полномочия, права и обязанности органов местного значения по решению этих вопросов. Проблема расширения предметов ведения и обязанностей органов местного самоуправления в иных федеральных законодательных актах отмечается в числе тех, которые привели к кризису местного самоуправления и необходимости проведения реформы местного самоуправления.

2. *Специализированные федеральные законы.* Они призваны регулировать отдельные вопросы организации и осуществления местного самоуправления. Можно выделить следующие федеральные законы данного вида:

- «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ;
- «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ;
- «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» от 29 июля 1998 г. № 136-ФЗ;
- «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 г. № 178 ФЗ;
- «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ;
- «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14 ноября 2002 г.

Следует отметить проблему разработки и принятия необходимых специализированных федеральных законов о местном самоуправлении. Так, статутный Федеральный закон 1995 г. предполагал, а в ряде случаев предписывал принятие достаточно большого числа специальных законов, регулирующих отдельные вопросы местного самоуправления. Одни из них в качестве проектов уже достаточно долго находятся на рассмотрении в Государственной Думе, другие так и не были разработаны и приняты, например: об основах статуса выборных лиц местного самоуправления в РФ, об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в РФ, о государственных минимальных социальных стандартах, об общих принципах организации муниципальных органов охраны общественного порядка или о муниципальной милиции и некоторые другие.

Закон от 6 октября 2003 г. также предусматривает принятие отдельных специальных законов, например: об особенностях осуще-

ствления местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях (ст. 80), в наукоградах (ст. 81), на приграничных территориях (ст. 82).

3. *Отраслевые федеральные законы.* Они непосредственно не регулируют вопросы местного самоуправления, но в них, как правило, содержатся указания на полномочия, права и обязанности органов местного самоуправления в соответствующей сфере общественной жизни и правового регулирования. Часто соответствующие муниципально-правовые нормы содержатся в кодифицированных законодательных актах. Выше мы уже говорили о соотношении статутного закона о местном самоуправлении и норм, входящих в состав кодексов, на примере БК РФ и НК РФ.

Полномочия органов местного самоуправления в земельной сфере закреплены в Земельном кодексе РФ, полномочия в сфере охраны атмосферного воздуха — в Федеральном законе «Об охране атмосферного воздуха» от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ, в градостроительной сфере — в Градостроительном кодексе РФ, в сфере гражданской обороны — в Федеральном законе «О гражданской обороне» от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ, в сфере образования — в Законе РФ «Об образовании» от 10 июля 1992 г. № 3266-1 и т.д.

На федеральном уровне регулирование местного самоуправления осуществляется и иными нормативными правовыми актами — постановлениями палат Федерального Собрания, указы Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, актами федеральных органов государственной исполнительной власти. Все эти акты являются подзаконными и составляют правовую основу местного самоуправления.

К правовым актам Государственной Думы можно отнести постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ «О ходе исполнения Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” и обеспечении конституционных прав на самостоятельное решение вопросов местного значения» от 10 июля 1996 г.

Указы Президента РФ определяют основные направления внутренней и внешней политики государства, в том числе направления государственной политики по развитию местного самоуправления. В ежегодных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ местному самоуправлению уделяется достаточно много внимания. Указами Президента РФ регламентируются и конкретные сферы муниципальной деятельности. Следует назвать такие указы Президента РФ:

- «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» от 26 октября 1993 г.;

- «О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления» от 21 марта 1994 г.;
- «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» от 22 декабря 1993 г.;
- «О поэтапном формировании органов охраны общественного порядка» от 3 июня 1996 г.;
- «О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления» от 19 сентября 1998 г.;
- «О Федеральной комплексной программе развития малых и средних городов Российской Федерации в условиях экономической реформы» от 24 мая 1996 г.;
- «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации» от 11 июня 1997 г.;
- «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» от 15 октября 1999 г.

Можно также перечислить постановления Правительства РФ:

- «О Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления» от 27 декабря 1995 г. № 1251;
- «О некоторых мерах по реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 17 июля 1996 г. № 871;
- «Об эксперименте по отработке моделей организации местного самоуправления, проводимом в Псковской области» от 11 октября 1996 г. № 1188;
- «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 11 июня 1997 г. № 568 “Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации”» от 15 августа 1997 г. № 1045;
- «О федеральном реестре муниципальных образований в Российской Федерации» от 19 января 1998 г.;
- «О Федеральной целевой программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления» от 15 декабря 1999 г. № 1394;
- «Об утверждении правил составления передаточного (разделительного) акта по имущественным обязательствам органов местного самоуправления» от 31 декабря 2004 г. № 903;
- «Об утверждении положения о взаимодействии органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, с органами местного самоуправления» от 22 августа 2005 г. № 533;

- «О порядке компенсации расходов органов местного самоуправления в муниципальных образованиях, где нет военных комиссариатов, связанных с осуществлением в 2005 году первичного воинского учета» от 14 декабря 2005 г. № 766;
- «О порядке проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом» от 6 февраля 2006 г. № 75.

Вопросы реализации полномочий органов местного самоуправления в различных сферах урегулированы в различных актах федеральных министерств и ведомств. Как правило, эти акты издаются в развитие и в целях реализации положений, предусмотренных постановлениями Правительства РФ, как, например, приказ Министерства регионального развития РФ «Об утверждении методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по установлению порядка признания граждан малоимущими в целях постановки на учет и предоставления жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма» от 25 февраля 2005 г. № 17.

6.4. РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

На уровне субъектов Российской Федерации вопросы регулирования местного самоуправления находят отражение в их конституциях (уставах), законах и иных нормативных правовых актах.

В рамках предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, субъекты РФ вправе осуществлять правовое регулирование местного самоуправления только в случаях и порядке, установленном Законом от 6 октября 2003 г. Положения конституций (уставов) и иных законов, регулирующих отдельные вопросы организации и осуществления местного самоуправления не должны противоречить основополагающим началам и принципам, закрепленным в Конституции РФ и федеральном законодательстве.

Субъекты РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование по вопросам совместного ведения и до принятия соответствующих федеральных законов. Однако после принятия федерального закона законы и иные правовые акты субъектов РФ должны быть приведены в соответствие с принятым федеральным законом в течение трех месяцев.

Закон 2003 г. *к предмету правового регулирования со стороны субъектов РФ отнес следующие вопросы*:

- установление статуса муниципальных образований;
- изменение границ муниципальных образований;

- порядок подготовки и проведения местного референдума;
- преобразование муниципальных образований;
- наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта РФ;
- порядок проведения муниципальных выборов;
- порядок голосования по отзыву выборных должностных лиц местного самоуправления, депутатов;
- порядок и сроки рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления;
- установление административной ответственности за нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений граждан;
- наименования органов местного самоуправления;
- установление дополнительных полномочий представительного органа муниципального образования;
- условия контракта для главы администрации в части осуществления государственных полномочий;
- установление дополнительных требований к кандидатам на должность главы администрации;
- правовое регулирование муниципальной службы;
- требования к формированию, утверждению, исполнению местного бюджета, контролю за его исполнением;
- предельные нормативы по оплате труда и численности выборных должностных лиц, депутатов, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений для МО, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых является основанием предоставления дотаций в целях выравнивания бюджетной обеспеченности;
- случаи осуществления расходов местных бюджетов на финансирование полномочий органов государственной власти субъектов РФ;
- случаи и порядок финансирования за счет средств бюджета субъекта РФ финансовых обязательств органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения;
- ставки по доходам от региональных налогов и сборов, зачисляемые в местный бюджет;
- порядок расчета дополнительных нормативов отчислений от региональных налогов в местные бюджеты;
- порядок образования фондов финансовой поддержки муниципальных образований и предоставления дотаций из них;
- порядок отбора инвестиционных программ и проектов муниципальных образований для предоставления субсидий из фонда муниципального развития.

Следует отметить, что объем правового регулирования субъектами РФ вопросов в области организации и осуществления местного самоуправления в целом уменьшился по сравнению с прежним законом.

Законодательные акты субъектов РФ о местном самоуправлении можно разделить на две группы: статутные (базовые, или комплексные), специализированные или тематические.

1. *Статутные* (*базовые*) *законодательные акты субъектов РФ* о местном самоуправлении следует отнести конституции республик и уставы других субъектов РФ, в которых, как правило, местному самоуправлению посвящена отдельная глава. Так, в Уставе Омской области местному самоуправлению посвящена глава 6, в Конституции республики Северная Осетия — Алания — глава 10 «Местное самоуправление», в Уставе (Основном Законе) Саратовской области — глава 12 «Местное самоуправление в области».

Кроме того, почти во всех субъектах РФ приняты базовые законы о местном самоуправлении. Как отмечает Е.С. Шугрина, структура законов о местном самоуправлении в регионах не отличается большим разнообразием. Так, например законы Читинской области практически полностью повторяют структуру Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Законы Омской области, Республики Тывы и Приморского края содержат нормы, регулирующие полномочия органов местного самоуправления по управлению разными областями и сферами местной жизни. Как правило, законы субъектов РФ не регулируют подробно большинство вопросов местного самоуправления, оставляя это на усмотрение самих муниципальных образований. Однако есть достаточно подробные законы. Например, Закон о местном самоуправлении Ямало-Ненецкого автономного округа содержит 26 статей, а Закон Омской области включает 112 статей[1].

2. *Специализированные законы субъектов РФ.* Они осуществляют правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в отдельных сферах деятельности, наделяют органы местного самоуправления отдельными полномочиями органов государственной власти субъектов РФ, регулируют иные отдельные вопросы организации и осуществления местного самоуправления.

Перечислим некоторые законы Омской области:

- «О выборах в органы местного самоуправления Омской области» от 7 июля 2003 г. № 456-ОЗ;
- «О наименованиях органов местного самоуправления в Омской области» от 9 февраля 2005 г. № 609-ОЗ;

[1] *Шугрина Е.С.* Муниципальное право. М., 2004. С. 72.

- «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов Омской области государственными полномочиями в сфере поддержки сельскохозяйственного производства» от 28 декабря 2005 г. № 721-ОЗ;
- «Об административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением местного самоуправления в Омской области» от 6 октября 2005 г. № 674-ОЗ;
- «О регулировании земельных отношений в Омской области» от 6 февраля 2006 г. № 731-ОЗ, которым установлены полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования земельных отношений;
- «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городского округа Омской области государственными полномочиями по подготовке и проведению Всероссийской сельскохозяйственной переписи» от 5 апреля 2006 г. № 741-ОЗ и др.

Законодательная база в субъектах РФ также отличается по количеству принятых тематических законов, регулирующих отдельные вопросы местного самоуправления. Е.С. Шугрина приводит статистические сведения о наличии региональных законов, регулирующих различные вопросы местного самоуправления. Например, в Волгоградской, Владимирской, Пермской областях, Ханты-Мансийском автономном округе принято более 30 законов, в Республике Коми, Татарстане, Хакасии — менее 10[1].

В числе таких законов, которые приняты в большинстве субъектов РФ, можно назвать законы о местном референдуме, о муниципальной службе, об административно-территориальном устройстве, о статусе депутатов представительных органов местного самоуправления, о собраниях и сходах граждан, об обращениях в органы местного самоуправления. о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта РФ, об административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением местного самоуправления, об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством и др.

В настоящее время система правового регулирования местного самоуправления на региональном уровне проходит непростой процесс реформирования. Некоторые законы субъектов РФ признаны утратившими силу. При этом не всегда осуществляется адекватная правовая замена. Например, В Омской области признан утратившим силу с 1 января 2006 г. Закон Омской области «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления в Омской

[1] См.: *Шугрина Е.С.* Указ. соч. С. 629—639.

области», а соответствующий федеральный закон, призванный урегулировать основы правового статуса депутатов и иных выборных должностных лиц местного самоуправления и гарантии их деятельности, еще не принят. Так возник пробел, который не может быть устранен на уровне муниципального образования путем принятия соответствующего муниципального правового акта, поскольку многие гарантии требуют федерального или регионального законодательного закрепления.

В состав региональной правовой базы о местном самоуправлении входят иные подзаконные нормативные правовые акты высших должностных лиц исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (губернаторов, глав администраций, председателей правительства субъекта РФ), а также акты органов исполнительной власти субъектов РФ. Так, приказом Министерства финансов Омской области от 8 августа 2005 г. № 70 утверждено Типовое соглашение между органом местного самоуправления Омской области и управлением Министерства финансов Омской области о кассовом обслуживании исполнения местного бюджета. Министерством здравоохранения Омской области издан приказ «О мониторинге ситуации в сфере здравоохранения на территории Омской области, связанной с Омской области и органами местного самоуправления муниципальных образований Омской области» от 20 марта 2006 г. № 11.

6.5. СУДЕБНЫЕ РЕШЕНИЯ КАК ИСТОЧНИКИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

Вопрос о том, могут ли судебные решения быть отнесены к источникам правового регулирования местного самоуправления, носит дискуссионный характер. Судебная практика и судебный прецедент получили значение источников права во времена римского права. Судебный прецедент распространен в Англии и странах, заимствовавших англосаксонское «общее право», таких, как США, Канада, Австралия.

В советской правовой системе судебный прецедент и судебная практика традиционно не признавались источниками права. Основные аргументы сводились к тому, что правосудие рассматривалось только как одна из форм применения закона, придание судебным органам нормотворческих функций вело к подрыву роли представительных органов в законодательной деятельности[1].

Однако по мере развития и укрепления судебных органов в Российской Федерации появляется все больше сторонников мнения о

[1] См.: например: *Новицкий И.Б.* Источники советского гражданского права. М., 1959. С. 126—129; *Марксистко-ленинская* общая теория государства и права. М., 1973. С. 588.

возможности отнесения судебных прецедентов к числу источников права. В значительной мере этому способствовало появление Конституционного Суда РФ с полномочиями признавать не соответствующими Конституции Российской Федерации законы, иные нормативные акты и их отдельные положения, которые в силу этого не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами и подлежат отмене в установленном порядке.

Рассмотрим основные положения научной дискуссии о правовой природе решений Конституционного Суда как источника права.

Авторы книги «Конституционное право России» пишут: «Право Конституционного Суда РФ признавать законодательные акты и их отдельные положения неконституционными «поднимает» судебное решение до уровня закона, т.е. оно уже не просто акт применения права, а само право»[1].

М.В. Баглай постановления Конституционного Суда РФ относит к числу источников конституционного права, в которых устанавливается соответствие Конституции России конституций и уставов субъектов Федерации, законов и других нормативных правовых актов, а кроме того, разрешаются споры и дается толкование Конституции. Хотя с формальной точки зрения Конституционный Суд не относится к числу правотворческих органов, акты которого по юридической силе стояли бы выше актов парламента и президента, но по сути он таковыми является. Существует презумпция конституционности каждого закона, но любые акты и их отдельные положения, признанные Судом неконституционными, утрачивают силу[2].

О.Е. Кутафин считает, что М.В. Баглай преувеличивает юридическую силу такого рода актов Конституционного Суда, ставя их выше актов парламента и президента. Тот факт, что любые акты и отдельные положения, признанные Судом неконституционными, утрачивают силу, не свидетельствует о том, что акты Конституционного Суда по юридической силе стоят выше актов парламента и президента. Это свидетельствует лишь о том, что Конституция по своей юридической силе стоит выше актов и парламента, и президента, и всех других государственных органов[3].

А.В. Мицкевич полагает, что в результате признания актов и отдельных положений неконституционными, законодатель приводит нормы закона в соответствие именно с Конституцией России, а не с постановлениями Конституционного Суда РФ[4].

---

[1] *Конституционное* право России. Екатеринбург, 2001. С. 48.
[2] *Баглай М.В.* Указ. соч. С. 27—28.
[3] *Кутафин О.Е.* Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 145.
[4] См.: *Общая* теория государства и права. Академический курс: В 3 т. / Отв. ред. М.Н. Марченко. Т. 1. С. 154.

Не создает новых правовых норм Конституционный Суд и в процессе толкования Конституции РФ. Как указывает В.С. Нерсесянц, «толкование нельзя смешивать ни с толкуемой нормой, ни с нормой права вообще. Правотолковательное положение — это всего лишь правило надлежащего понимания уже наличной толкуемой нормы права, а не новая норма права»[1]. Действительно, Конституционный Суд в процессе толкования Конституции не пользуется правом ее дополнения и развития отдельных положений.

На основании приведенных аргументов О.Е. Кутафин приходит к выводу о том, что акты Конституционного Суда не создают правовых норм и не могут рассматриваться в качестве источников права, хотя они, как и все правовые акты, обязательны для исполнения. Но далее он заявляет, что «вопрос о судебных решениях как источника права, не является таким простым, как может показаться на первый взгляд. Право в российской литературе чаще всего определяется как система норм, установленных или санкционированных государством. Отсюда следует, что источником права могут выступать только правовые акты, имеющие нормативный характер. Все прочие правовые акты, в которых решаются конкретные вопросы жизни общества, имеют индивидуальное значение и, следовательно, источниками права не являются.

Однако среди этих актов достаточно много таких, которые не создают правовых норм, но играют важную регулирующую роль. Поэтому, видимо было бы правильно рассматривать источники права в широком и узком смысле этого слова. В широком смысле таким источником являются все правовые акты, а в узком (или собственном) — только те правовые акты, которые содержат правовые нормы. При таком подходе в число источников права в широком смысле слова, несомненно, входят и судебные решения, включая постановления Конституционного суда»[2].

О том, что не следует отождествлять право и правовые нормы, говорит В.В. Иванов: «Какую бы роль в правовых процессах мы отводили нормам: основную или даже доминирующую, мы не можем сказать, что содержание права исчерпывается нормами. И, предельно упрощенно, если право — это не только правовые нормы, то, следовательно, источники права — это не только источники норм. Поэтому мы вкладывали в понятие источника права иной смысл. Источник права — это источник правового результата, т.е. правовой акт»[3].

Приведенные научные позиции в полной мере можно применить в качестве аргументации в пользу признания судебных преце-

---

[1] *Нерсесянц В.С.* Общая теория права и государства. М., 1999. С. 500.
[2] *Кутафин О.Е.* Указ. соч. С. 146.
[3] *Иванов В.В.* Общие вопросы теории договора. М., 2000. С. 15.

дентов, и в частности актов Конституционного Суда РФ, в качестве источника муниципального права.

В настоящее время постановления и определения Конституционного Суда РФ играют важную роль. Его правовые позиции по вопросам местного самоуправления позволили преодолеть различные правовые коллизии в организации местного самоуправления, связанные с принятием нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ.

Конституционным Судом приняты постановления, которые в значительной степени скорректировали развитие федерального и регионального законодательства о местном самоуправлении. В их числе следует назвать следующие акты:

- Постановление «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного закона Читинской области» от 1 февраля 1996 г. № 3-П[1];
- Постановление «По делу о проверке конституционности закона Удмуртской республики от 17 апреля 1996 г. «От системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» от 24 января 1997 г. № 1-П[2];
- Постановление «По делу о проверку конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального Закона от 26 ноября 1996 г. "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" в связи с запросом Тульского областного суда»[3];
- Постановление «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93, 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. "Об органах исполнительной власти в Республике Коми"» от 3 ноября 1997 г. № 15-П[4];
- Определение «О прекращении производства по делу о проверке конституционности ряда положений Конституции Республики Хакасии, закона Республики Хакасия "Об органах власти района, города республиканского значения в Республике Хакасия" и закона Республики Хакасия "О правительстве Республики Хакасия" в связи с запросом Верховного Суда Республики Хакасия» от 4 февраля 1999 г. № 17-О[5].
- Постановление «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской об-

[1] *СЗ* РФ. 1996. № 7. Ст. 700.
[2] *СЗ* РФ. 1997. № 5. Ст. 708.
[3] *СЗ* РФ. 1997. № 45. Ст. 5241.
[4] *СЗ* РФ. 1998. № 4. Ст. 532.
[5] *СЗ* РФ. 1999. № 13. Ст. 1648.

ласти в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений Устав (Основной Закон) Курской области"» от 30 ноября 2000 г. № 15-П [1];

- Постановление «По делу о проверке конституционности отдельных положений закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе"» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» от 2 апреля 2002 г. № 7-П[2];

Следует отметить, что муниципальные правовые акты не могут быть предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Признание муниципальных правовых актов несоответствующими Конституции РФ, законам и иным нормативным правовым актам осуществляется в судах общей юрисдикции в порядке, установленном ст. 251—253 ГПК РФ.

С формально-теоретической точки зрения судебные решения не имеют нормативного характера и являются формой применения закона или иных нормативных правовых актов при разрешении конкретных дел. Однако они обладают общеобязательной силой, как и любой правовой акт. По сути, признавая нормативные положения не действующими или не подлежащими применению, судебные решения создают регулятивный механизм, влияющий не только на последующую судебную практику, но и на правотворчество соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления.

Несомненно, роль судебной практики в России возрастает. Часто суды, рассматривая конкретные дела и применяя тот или иной закон, выявляют противоречия и иные недостатки в законодательстве, причинами которых являются недостаточная квалификация, невысокий уровень правовой культуры субъектов правотворчества.

Кроме того, в современной России далеко еще не завершена судебная реформа. В настоящее время судебные решения не могут быть признаны прецедентами, обязательными для решения аналогичных дел другими судами, и прежде всего потому, что суды являются независимыми. Однако Верховный Суд РФ, возглавляя систему судов общей юрисдикции, дает обязательные для этих судов разъяснения по судебной практике.

Интересную мысль о роли судебной практики высказал А.В. Мицкевич: «То понимание, которое укрепится в судебной практике, и бу-

[1] *СЗ* РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.
[2] *СЗ* РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

дет обобщено и подтверждено высшим судом как бы вторичным, углубляющим и дополняющим закон и другие нормативные правовые акты источником права. Такое признание роли судебной практики сулит более обоснованные и полезные для укрепления законности результаты, чем далеко не всегда квалифицированные акты. Пусть законодатели лучше изучают и обобщают судебную практику, возводя затем в закон то, что проверено практикой и отвергая то, что оказалось неверным на деле»[1].

В ряде субъектов РФ (Адыгея, Башкотарстан, Дагестан, Свердловская область и др.) созданы конституционные (уставные) суды. Эти органы принимают на региональном уровне решения, касающиеся вопросов организации местного самоуправления в соответствующем субъекте Федерации, сходные по своей правовой природе с решениями Конституционного Суда РФ. К ним относится, например, Постановление Уставного суда Свердловской области от 24 декабря 1998 г. по делу о толковании ст. 98 Устава Свердловской области, в котором суд признал возможность внесения поправок в устав муниципального образования, принятый на местном референдуме. Постановлением Конституционного суда Республики Дагестан от 25 ноября 1998 г. признаны неконституционными положения республиканского Закона «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Республике Дагестан», которые препятствовали формированию органов местного самоуправления. Поэтому некоторые авторы предлагают решения Конституционных (уставных) судов субъектов РФ, принятые по вопросам местного самоуправления, относить к числу региональных источников муниципального права[2].

6.6. УСТАВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Устав муниципального образования представляет собой подзаконный, обладающий особыми юридическими свойствами основополагающий нормативный правовой акт муниципального образования, структурно оформленный в соответствии с требованиями законодательства, принимаемый представительным органом местного самоуправления, закрепляющий правовой статус МО и обеспечивающий обобщенное и системное регулирование правоотношений в области местного самоуправления на территории МО. Он занимает главное место среди всех муниципальных правовых актов.

---

[1] *Общая* теория государства и права: Академический курс. Т. 1. С. 153.

[2] *Муниципальное* право России: Учебник / Отв. ред. Г.Н.Чеботарев. С. 48.

Юридические свойства устава — это правовые признаки, раскрывающие правовую природу устава, определяющие его место в правовой системе и отличающие его от других муниципальных правовых актов.

1. *Устав — подзаконный акт.* Устав МО регулирует круг вопросов, перечень которых устанавливается федеральным и региональным законодательством.

2. *Устав — акт учредительного* (*правоустанавливающего*) *характера.* Он придает юридический характер фактически сложившимся или складывающимся отношениям по поводу реализации населением муниципального образования своего права на осуществление местного самоуправления, является одной из юридических основ для установления правоотношений между муниципальным образованием и другими субъектами. Учредительный характер устава заключается и в его правоустанавливающей функции. Это основной документ, в котором устанавливается (учреждается) или закрепляется структура органов местного самоуправления и их правовой статус.

3. *Устав — основополагающий нормативный акт конкретного муниципального образования.* В нем должны регулироваться основные вопросы местного самоуправления. Более того, из Федерального закона 2003 г. следует, что некоторые отношения регулируются исключительно уставом муниципального образования. Ряд вопросов конкретизируется в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъекта РФ также только в уставе муниципального образования.

Именно в уставе закрепляется статус МО, предметы его ведения, организационная структура органов местного самоуправления и их компетенция, конкретные формы осуществления населением местного самоуправления на территории муниципального образования. Устав, выступая некоторой юридической моделью, определяет направления для ее дальнейшего развития. Он является базой для текущего нормотворчества органов местного самоуправления. Все другие нормативные акты органов местного самоуправления в той или иной степени развивают исходные или принципиальные положения устава.

4. *Устав — акт долговременного действия, которому присущ стабильный характер.* Он создает предпосылки и условия для постепенного эволюционного развития местного самоуправления на территории муниципального образования, условия для долговременного, стабильного взаимодействия различных субъектов муниципальных правоотношений, является фундаментом для дальнейшего нормотворчества органов местного самоуправления.

Стабильность устава зависит от многих объективных и субъективных факторов, и прежде всего от стабильности федерального законодательства и законодательства субъекта РФ, от состояния экономической и финансовой базы муниципального образования, от уровня политической и правовой культуры, социального состава населения и т.д. Стабильность не означает неизменности устава, но изменения в него должны вноситься в результате появления новых условий социальной и правовой действительности. Изменения в уставе могут быть связаны с качественными изменениями тех общественных отношений, которые составляют предмет уставного регулирования, с развитием и совершенствованием местного самоуправления. Устав должен претерпевать изменения главным образом в результате изменения федерального законодательства и законодательства субъекта РФ, так как он является составной частью системы права и основой муниципального уровня правового регулирования.

5. *Верховенство устава в иерархии муниципальных правовых актов органов местного самоуправления.* Все иные муниципальные правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления должны соответствовать уставу муниципального образования.

6. *Особый порядок принятия устава.* Устав имеет характерные только для него особенности, связанные с особым порядком его принятия и изменения, который предполагает наличие особого субъекта, принимающего устав, и наличие особой процедуры его принятия или изменения.

Закон 2003 г. предусматривает принятие устава муниципального образования только представительным органом муниципального образования. Тем самым федеральный законодатель ограничил непосредственное участие населения в принятии устава на референдуме. И только в поселениях с числом избирателей менее 100 человек, где функции представительного органа осуществляет сход граждан, устав может приниматься на сходе.

Вместе с тем указанный Закон предусматривает особую процедуру принятия и изменения устава, направленную на обеспечение участия населения муниципального образования в обсуждении этого важнейшего правового акта. Проект устава, изменений и дополнений к нему должен выноситься на публичные слушания. Проект устава муниципального образования, проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав должен быть официально опубликован (обнародован) не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава муниципального образования, внесения в него изменений и дополнений. Одновременно с опубликованием проекта требуется опубликовать (обнародовать) установленный представительным органом порядок

учета предложений по проекту, а также порядок участия граждан в его обсуждении.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в него принимаются большинством в 2/3 голосов от установленной численности депутатов представительного органа МО.

7. *Обязательность государственной регистрации устава муниципального образования.* В отличие от всех других муниципальных правовых актов устав муниципального образования подлежит государственной регистрации в территориальных органах юстиции в порядке, предусмотренном Законом «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ. Государственная регистрация выполняет функцию предварительного правового контроля со стороны государства.

Устав направляется на регистрацию главой муниципального образования в течение 15 дней со дня его принятия. Основаниями для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования могут быть только: противоречие устава Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации или нарушение установленного настоящим Федеральным законом порядка принятия устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав. Отказ в государственной регистрации или несоблюдение сроков регистрации, могут быть обжалованы гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке.

Датой государственной регистрации устава муниципального образования считается день внесения сведений о нем в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта РФ. Государственная регистрация устава МО удостоверяется свидетельством о государственной регистрации.

После государственной регистрации устав подлежит опубликованию (обнародованию) и вступает в силу.

Закон от 2003 г. устанавливает определенные требования к содержанию устава, однако не закрепляет исчерпывающего перечня вопросов, которые могут регулироваться уставом.

Содержание устава составляют положения двух видов: *обязательные*, предусмотренные законодательством и подлежащие включению в устав, и *дополнительные*, которые муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению и дополнительно включать в устав. Кроме этого, в структуре предмета уставного регулирования следует выделять вопросы самостоятельного уставного регулирования, а также совместного законодательного и уставного регулирования.

Согласно ст. 44 Закона 2003 г. уставом МО должны определяться: наименование муниципального образования; перечень вопросов местного значения; формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления; структура и порядок формирования органов местного самоуправления; наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления; виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов; 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; виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления; порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации; порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Уставом МО могут регулироваться иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Ряд федеральных законов содержат указания на дополнительные вопросы, которые также подлежат уставному регулированию. В частности, требования к регулированию уставом отдельных вопросов содержится в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», в Гражданском кодексе РФ, в Градостроительном кодексе, Бюджетном кодексе РФ, а также в статьях Закона от 6 октября 2003 г.

В целом структура устава муниципального образования обусловливается обязательными положениями устава, отнесенными к предмету уставного регулирования федеральным и региональным законодательством, дополнительными положениями устава, относящимися к предмету самостоятельного уставного регулирования, правилами и средствами юридической техники, территориальными и национальными особенностями, историческими и иными местными традициями.

6.7. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

Закон от 6 октября 2003 г. установил ряд новелл.

Во-первых, он закрепил новый термин — «муниципальный правовой акт». ***Муниципальный правовой акт*** — решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер.

Во-вторых, Закон установил систему муниципальных правовых актов, представляющую собой совокупность нормативных и ненормативных актов муниципального образования, находящихся в определенной взаимосвязи, в том числе иерархической. В эту систему 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;
- постановления и распоряжения главы местной администрации;
- правовые акты иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Устав МО и принятые на местном референдуме (сходе) решения, являются актам высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования. Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан).

В-третьих, Закон разграничил муниципальные правовые акты на принятые по вопросам местного значения и принятые по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, возложенных на органы местного самоуправления. Первые принимаются населением муниципальных образований непосредственно, а также органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления в пределах своих полномочий. Вторые могут приниматься только на основании и во исполнение положений, уста-

новленных федеральными законами и (или) законами субъектов РФ о передаче данных полномочий органам местного самоуправления.

Такое разграничение имеет принципиальное значение при решении вопроса об отмене или приостановлении действия муниципального правового акта. Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами и должностными лицами местного самоуправления, принявшими соответствующий правовой акт или судом, а в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, — уполномоченным органом государственной власти.

В-четвертых, Закон установил не только систему муниципальных правовых актов, но и их виды, а также наименование.

Представительный орган принимает решения двух видов. Решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования. Глава МО издает постановления и распоряжения. Председатель представительного органа МО издает постановления и распоряжения. Глава местной администрации издает постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, а также распоряжения по вопросам организации работы местной администрации. Иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы. Решения и постановления, как правило, являются нормативными правовыми актами, а распоряжения и приказы — ненормативными, или индивидуально-правовыми.

Однако такая детализация видов муниципальных правовых актов является чрезмерной, поскольку ограничивает возможности муниципалитетов по принятию иных видов муниципальных правовых актов, среди которых могут быть, например, принимаемые не только представительным органом, но и коллегиальными органами местного самоуправления или иными выборными должностными лицами местного самоуправления.

Все муниципальные правовые акты обладают определенными общими признаками. В зависимости от своих юридических свойств правовые акты подразделяются на нормативные (общеобязательные) и ненормативные (индивидуальные).

Нормативные муниципальные правовые акты — это акты, изданные в установленном порядке органом местного самоуправления, устанавливающие, изменяющие или отменяющие правовые нормы и соответственно меняющие объем прав, обязанностей и ответственности субъектов правоотношений. Нормативный право-

вой акт обладает общеобязательностью, адресуется неопределенному кругу лиц, рассчитан на неоднократное использование и регулирует типовые, повторяющиеся отношения.

Индивидуальные муниципальные правовые акты норм права не содержат, а распространяют свое действие на конкретные субъекты права, рассчитаны на одноразовое применение, относятся к персонально определенным лицам и прекращают свое действие с реализацией конкретного права или обязанности.

Муниципальные правовые акты подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. Их неисполнение или ненадлежащее исполнение влечет наступление ответственности в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

Муниципальные правовые акты являются *подзаконными* актами. Они не могут противоречить любым федеральным и региональным нормативным правовым актам и, следовательно, имеют меньшую юридическую силу, в том числе по отношению к подзаконным актам органов государственной власти Российской Федерации и ее субъекта. Федеральный закон определил порядок разрешения коллизий между различными нормативными правовыми актами Российской Федерации или ее субъектов. Вопрос о соответствии федерального закона или иного нормативного правового акта субъекта РФ разрешается соответствующим судом на основании заявления органа местного самоуправления. До разрешения этого вопроса судом принятие муниципальных правовых актов, противоречащих соответствующим положениям федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта РФ, не допускается.

Порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается уставом МО и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом.

В ряде случаев порядок вступления в силу правовых актов прямо устанавливается федеральным законодательством. Так, муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования. Нормативные правовые акты представительного органа о налогах и сборах вступают в силу в порядке, определенном Налоговым кодексом РФ. Акты, вводящие налоги и сборы, вступают в силу не ранее 1 января года, следующего за годом их принятия, но не ранее одного месяца со дня их официального

опубликования. Иные акты о налогах вступают в силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования и не ранее 1-го числа очередного налогового периода по соответствующему налогу.

6.8. ДОГОВОРЫ, СОГЛАШЕНИЯ, ОБЫЧАИ, ДЕЙСТВУЮЩИЕ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Договоры, соглашения и обычаи могут выступать одним из средств муниципально-правового регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления. Поэтому они могут быть отнесены к источникам муниципального права.

Договор — это форма права, которая находится на стыке закона (права) и обычая; под договором понимается соглашение сторон (участников) об установлении, изменении или прекращении прав и обязанностей в той или иной области. В правовой литературе называются различные признаки договорных актов. В.В. Иванов выделяет следующие универсальные признаки договорных актов: а) обособленность волеизъявлений субъектов; б) согласованность волеизъявлений субъектов; в) автономность волеизъявления субъектов; г) формальное равенство субъектов; д) предполагаемое обязательное исполнение субъектами условий договоров[1]. Ю.А. Тихомиров к числу общих признаков договоров относит согласие, свободу волеизъявления, равенство волеизъявления, взаимную ответственность, эквивалентный, чаще всего возмездный характер и законодательное обеспечение договора, придающее ему юридическую силу[2].

Говоря о договорах (соглашениях) как источниках муниципального права, важно выделять их публично-правовой характер и отличать от гражданско-правовых договоров, являющихся традиционным средством регулирования отношений в сфере частного права. Муниципально-правовые договоры — особый вид публичных договоров. В Российской Федерации публичные договоры получили свое распространение в период перехода от вертикальных властных отношений к горизонтальным связям в период принятия Конституции РФ 1993 г.

Договорная практика разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, в том числе и по вопросам местного самоуправления, постепенно прекратила свое существование. В настоящее время разграничение предметов ведения и полномочий между органами

---

[1] *Иванов В.В.* Указ. соч. С. 33.
[2] *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. С. 182.

государственной власти и местного самоуправления происходит на уровне законодательства. Однако, как отмечает А.Н. Кокотов, в так называемых сложноустроенных субъектах РФ (Иркутская, Тюменская область), в состав которых входят другие субъекты РФ, четко разграничить предмеры ведения и полномочия, в том числе в области местного самоуправления, без заключения договоров и соглашений невозможно[1]. Следует отметить, что в настоящее время в таких сложноустроенных субъектах Российской Федерации федеральный центр проводит политику их объединения, поэтому договорная практика будет также прекращена.

Более распространены договоры и соглашения между органами местного самоуправления различных муниципалитетов, а также между органами местного самоуправления и другими субъектами внутри муниципального образования.

В муниципально-правовом договоре одной из сторон от имени муниципального образования выступает орган местного самоуправления, обладающий властными полномочиями. Такой договор направлен прежде всего на достижение положительного общественного (публичного) результата в сфере местного самоуправления. Правовой базой муниципально-правового договора являются нормы муниципального права. В муниципальных правовых договорах содержатся обязательства, выходящие за рамки обычных гражданско-правовых договорных отношений.

Приведем некоторые примеры относительно предмета муниципально-правового договора (соглашения).

1. *Взаимоотношения органов местного самоуправления с органами государственной власти субъекта РФ.* В качестве примера можно привести Соглашение «О взаимодействии между администрацией Омской области и администрацией г. Омска» от 22 декабря 2000 г.[2] Это соглашение носило временный характер, и было заключено на период до проведения выборов главы городского самоуправления (мэра) города Омска. Стороны приняли на себя обязательства по обеспечению согласованных действий при решении ряда вопросов местного значения. О.Е. Кутафин приводит пример экономическом сотрудничестве между администрацией Нижегородской области и органами местного самоуправления Большеболдинского района Нижегородской области[3].

---

[1] *Кокотов А.Н. Соломаткин А.С.* Указ. соч. С. 41—42.

[2] См.: *Распоряжение* главы городского самоуправления (мэра) г. Омска «О выполнении соглашения о взаимодействии между администрацией Омской области и администрацией г. Омска» от 25 декабря 2000 г. № 1439-р .

[3] *Кутафин О.Е.* Источники конституционного права Российской Федерации. С. 278—280.

Законодательство о местном самоуправлении в Воронежской области устанавливает возможность заключения договоров между органами государственной власти и органами местного самоуправления как одной из форм их взаимодействия.

2. *Перераспределение* (*делегирование*) *на договорной основе полномочий между органами местного самоуправления разных муниципальных образований.* С созданием двухуровневой территориальной модели местного самоуправления и появлением нового типа муниципального образования — муниципального района, законодатель предусмотрел возможность заключения договоров (соглашений) между органами местного самоуправления внутри муниципального района.

Органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района. В свою очередь, органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать подобные соглашения о делегировании части своих полномочий на тех же финансовых условиях. Указанные соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений.

3. *Межмуниципальное сотрудничество, создание союзов и ассоциаций муниципального образования.* В целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. В этих же целях органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения (ч. 4 ст. 8 ФЗ 2003 г.).

4. *Взаимоотношения органов местного самоуправления с предприятиями и организациями.* По вопросам, не входящим в компетенцию органов местного самоуправления, их отношения с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности, могут строиться на основе договоров. В отличие от гражданско-правовых договоров предметом публичного муниципально-правового договора могут быть отношения в области управления с участием муниципального образования. Органы местного

самоуправления на основании муниципально-правового договора могут привлекать предприятия и организации к решению вопросов социально-экономического развития муниципального образования. В таких договорах может определяться порядок взаимоотношений органов местного самоуправления с отдельными предприятиями и организациями или их группой, предусматриваться права и обязанности, ответственность за нарушение условий договора (соглашения).

Например, распоряжением главы городского самоуправления г. Омска от 14 декабря 2000 г. 1407-р с целью координации совместных действий, направленных на развитие программ молодежной тематики в городе, поддержки развития молодежных инициатив, социальной защиты студентов и учащейся молодежи и практического внедрения принципа социального партнерства на территории г. Омска было поручено подготовить и заключить открытое Соглашение о сотрудничестве с администрациями учреждений высшего, среднего и начального профессионального образования, Советом ректоров высших учебных заведений, советами директоров средних профессиональных образовательных учреждений и профессиональных технических училищ, общественными организациями, осуществляющими свою деятельность в сфере социальной работы со студенческой молодежью города.

Такие договоры могут заключаться с предприятиями и организациями, находящимися как на территории МО, так и за его пределами. Примером может послужить Генеральное соглашение о стратегическом партнерстве и сотрудничестве между администрацией г. Омска и ЗАО «Ренессанс—Капитал» (г. Москва). Предметом соглашения является объединение усилий для решения приоритетных задач, обеспечивающих мобилизацию финансовых, кредитных, материальных и других видов ресурсов в целях социально-экономического развития г. Омска, сотрудничество в стабилизации функционирования, техническом перевооружении и дальнейшем развитии предприятий (отраслей), играющих важную роль в обеспечении жизнедеятельности города, создание производственных предприятий, совместное участие в развитии инвестиционных проектов и рынка ценных бумаг г. Омска. Предусматривается финансирование конкретных проектов на основании отдельных соглашений, подлежащих заключению в рамках Генерального соглашения.

Муниципально-правовые договоры могут быть двусторонними или многосторонними. В Омске распространена практика заключения ежегодных трехсторонних соглашений о социальном партнерстве между администрацией города, работодателями — Ассоциацией промышленников и предпринимателей и профсоюзами — Феде-

рацией омских профсоюзов[1]. Соглашение заключено с целью создания необходимых условий для жизнедеятельности города, развития промышленности и предпринимательства, социальной и правовой защиты трудящихся, жителей города и предусматривает взаимные обязательства и полномочия в области экономической политики, развития рынка труда и содействия занятости населения, защиты социально-экономических интересов и повышения уровня жизни населения, развития отраслей социальной сферы, охраны труда и экологической безопасности, развития социального партнерства.

5. *Взаимоотношения органов местного самоуправления с гражданами и организациями, представляющими иные формы местного самоуправления.* Законом 2003 г. предусмотрено, что органы территориального общественного самоуправления 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 средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета (ч. 7 ст. 27).

В г. Омске принято положение «О порядке наделения органов территориального общественного самоуправления отдельными муниципальными полномочиями»[2], определяющее условия и порядок передачи комитету территориального общественного самоуправления отдельных муниципальных полномочий на основании договора, заключаемого между структурным подразделением администрации г. Омска — администрацией административного округа и органами территориального общественного самоуправления г. Омска. Передача отдельных муниципальных полномочий производится в интересах социально-экономического развития самоуправляемых территорий и с учетом возможности осуществления этих полномочий органами территориального общественного самоуправления. Для выполнения отдельных муниципальных полномочий из бюджета города передаются необходимые финансовые средства.

Можно отметить, что с расширением практики договорных отношений в сфере местного самоуправления роль и значение муни-

---

[1] См., например: *Распоряжение* мэра г. Омска «Об омском территориальном соглашении о социальном партнерстве на 2004—2005 годы» от 31 мая 2004 г. № 1650-р

[2] См.: Решение Омского городского Совета «О порядке наделения органов территориального общественного самоуправления отдельными муниципальными полномочиями» от 7 июня 2000 г. № 275 // *Бюллетень* Омского городского Совета, январь 2000. № 3. Ст. 774.

ципально-правовых договоров и соглашений как источников муниципального прав будет повышаться.

Муниципальное право в качестве своего источника признает также ***обычай***. Некоторые авторы не относят обычаи к источникам муниципального права[1]. Вопрос о правовом обычае как источнике права является дискуссионным, прежде всего в силу его малой распространенности в российской правовой системе. Дискуссионным является также вопрос о соотношении простого обычая, обыкновения и правового обычая[2]. Однако для некоторых отраслей права, таких, как конституционное, международное, гражданское, муниципальное, правовой обычай получил большее признание в качестве источника права. И конечно, нельзя игнорировать его роль как непосредственного регулятора общественных отношений.

Обычай был исторически первым среди социальных норм, регулирующих общественные отношения. Он предшествовал закону и подготовил появление последнего. В правовой литературе выделяют такие черты обычая, как достаточно длительное время, необходимое для его формирования, систематичность его применения, определенность содержания, единообразный характер, общепризнанность[3].

О.Е. Кутафин считает достаточным выделять два основных признака обычая. Временной промежуток, в рамках которого складывается тот или иной обычай, который может быть в том или ином случае короче или длиннее, но обязательно сравнительно большим, поскольку уже само по себе соблюдение того или иного правила в течение длительного времени конституирует его в качестве обычая. Другой особенностью обычая является необходимость его постоянного применения или соблюдения. Речь идет об обычае как устойчивой норме поведения, поскольку только в постоянном применении или соблюдении обычая проявляется его устойчивость. Под обычаем понимается правило повеления, сложившееся вследствие фактического его применения в течение длительного времени[4].

Особое место среди обычаев занимают *правовые обычаи*. Правовым обычай становится тогда, когда его применение санкционировано и обеспечивается государством. Правило поведения, выражающееся в обычае, санкционируется государством и признается социально полезным. В этом случае обычай становится юридиче-

---

[1] См.: *Шугрина Е.С.* Муниципальное право. М., 2004. С. 53.

[2] См.: *Кутафин О.Е.* Источники конституционного права Российской Федерации. С. 326—348.

[3] См.: *Размайцев Д.Ф.* О значении обычаев в международной торговле // Международные торговые обычаи. М., 1958.

[4] *Кутафин О.Е.* Указ. соч. С. 327.

ской нормой. Санкционирование обычая осуществляется при помощи отсылки к нему закона.

Такие отсылки содержатся в действующем российском законодательстве. В ч. 1 ст. 131 Конституции РФ предусмотрено, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

Признание обычая как исторически сложившегося, традиционного образа жизни содержат, например, федеральные законы «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ и «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ. Здесь предусматривается, что общины и иные формы общественного самоуправления создаются в целях защиты исконной среды обитания, сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры, и что органы местного самоуправления обеспечивают права малочисленных народов на защиту исконной среды их обитания, традиционного образа жизни и хозяйствования. Под традиционным образом жизни понимается исторически сложившийся способ жизнеобеспечения малочисленных народов, основанный на историческом опыте их предков в области природопользования, самобытной социальной организации проживания, самобытной культуры, сохранения обычаев и верований.

Примером того, как обычаи населения на территории муниципального образования, где проживают и ведут традиционный образ жизни малочисленные народы, повлияли на формирование структуры органов местного самоуправления, может послужить Тазовский район Ямало-Ненецкого автономного округа. Здесь в структуре местной администрации создано структурное подразделение — Кочевая приемная главы муниципального образования, обеспечивающая оперативную работу с обращениями граждан из числа коренных малочисленных народов Севера[1].

Закон 2003 г. содержит ряд норм, признающих (санкционирующих) правовой обычай в качестве правовой основы местного самоуправления.

Административный центр сельского поселения, муниципального района определяется с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации РФ находится представительный орган муниципального образования (ст. 2).

---

[1] *Муниципальное* право России: Учебник / Отв. ред. Г.Н. Чеботарев. С. 104.

Муниципальные образования вправе устанавливать официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности (ст. 9).

Наименования органов местного самоуправления устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций (ст. 34).

Таким образом, можно говорить о том, что правовые обычаи являются частью правовой основы местного самоуправления. Практика развития местного самоуправления в нашей стране, с ее огромными территориями, разнообразием природно-климатических, экономических и социальных условий, местных традиций, покажет, насколько правовой обычай получит свое дальнейшее распространение.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Являются ли тождественными понятия «государственная регистрация устава муниципального образования» и «государственная регистрация юридического лица»?
2. Какие уровни включает в себя правовое регулирование местного самоуправления?
3. Какие нормы Конституции РФ посвящены местному самоуправлению?
4. Каким образом происходит разграничение федерального и регионального законодательства о местном самоуправлении?
5. Какие виды актов Конституционного Суда РФ могут осуществлять правовое регулирование муниципальных отношений?

РЕШИТЕ КАЗУСЫ

■ В уставе города закреплено, что право внесения на рассмотрение в городской совет проекта устава имеют жители города, обладающие избирательным правом, органы местного самоуправления, общественные и политические объединения граждан, зарегистрированные на данной территории, и местные отделения общероссийских и региональных объединений и партий. Соответствует ли данная норма закону?

■ При обсуждении проекта устава города депутат внес предложение сосредоточиться на вопросах структуры органов городского самоуправления, а вопросы финансово-экономического, хозяйственного и социального характера не включать в устав, поскольку по этим вопросам

город полностью зависит от субъекта федерации. Предложение депутата было принято единогласно. Какие вопросы обязательно отражаются в уставе муниципального образования?

■ Дума муниципального района утвердила правила благоустройства территории района, в которых хозяйствующие субъекты обязывались благоустраивать прилегающую к ним территорию, ежегодно высаживать (каждый) не менее 100 деревьев, 50 кустарников и 1000 цветов, укладывать не менее 500 м асфальтового покрытия и тротуарной плитки. Соответствует ли данный нормативный правовой акт представительного органа местного самоуправления требованиям федерального закона?

■ На основании договора между представительным органом субъекта РФ и представительным органом города в устав города было внесено изменение, согласно которому организация транспортного обслуживания населения, создание условий для жилищного строительства, а также благоустройство и озеленение территории города были отнесены к предметам совместного ведения субъекта РФ и муниципального образования. Законно ли это изменение?

■ По результатам проверки представленного для государственной регистрации устава района регистрирующий орган пришел к выводу, что заявленной муниципальной собственности района недостаточно для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. За регистрацию устава не был внесен регистрационный сбор. В государственной регистрации устава было отказано. Проанализируйте ситуацию.

Глава 7

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

7.1. ОСОБЕННОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. ПОНЯТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ, ЕГО ОБЩИЕ И СПЕЦИАЛЬНЫЕ ВИДЫ

Территориальная организация местного самоуправления — центральный вопрос российской муниципальной реформы. Закон от 6 октября 2003 г. решает его в соответствии со следующими принципами.

Во-первых, пространством осуществления местного самоуправления является вся территория Российской Федерации. Местное самоуправление осуществляется исключительно в границах муниципальных образований, под которыми теперь понимаются любые городское и сельское поселения, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения. Муниципальные образования создаются во всех регионах России в обязательном порядке.

Во-вторых, территории муниципальных образований могут не совпадать с административно-территориальным устройством субъектов федерации. Перечень МО по законодательству является открытым.

В-третьих, территориальная организация местного самоуправления в России традиционно имеет двухуровневую структуру: на первом уровне — поселение, на втором — муниципальные районы. Второй уровень, видимо, является высшим уровнем местного самоуправления. Наличие обоих уровней обязательно. Городской округ охватывает своей компетенцией первый и второй уровни местного самоуправления. Однако все муниципальные образования в пределах своей компетенции самостоятельны.

В-четвертых, при создании муниципальных образований учитываются исторически сложившееся деление территории, размеры территории, природные условия, численность и плотность населения, тяготение территории к определенным экономическим цен-

трам, характер путей сообщения, перспективы экономического развития, максимально возможное приближение органов местного самоуправления к населению.

В-пятых, образование, преобразование, упразднение МО, установление и изменение их границ и наименований относятся к исключительному ведению субъектов Федерации, которые решают данные вопросы в своих региональных законах.

В-шестых, территориальные изменения осуществляются всегда с учетом мнения или с согласия населения того муниципального образования, интересы которого они затрагивают.

Таковы наиболее существенные нововведения в территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Под ***муниципальным образованием*** понимается любое городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения. В такой трактовке понятие муниципального образования совпадает с понятием административно-территориальной единицы. Но эти понятия неравнозначные. Отличие проводится по дополнительным признакам, которые в обязательном порядке присущи каждому муниципальному образованию.

Речь идет о наличии у любого муниципального образования: единой населенной территории, в пределах которой осуществляется местное самоуправление; устава муниципального образования; выборных органов местного самоуправления; обособленной муниципальной собственности; местного бюджета.

Закон 2003 г. различает следующие ***общие виды муниципальных образований***:

- *поселение* — любой населенный пункт, в границах которого население осуществляет право на местное самоуправление. Выделяются городское и сельское поселения, причем имеется важное уточнение — в составе городского поселения могут находиться исключительно сельские населенные пункты, не имеющие статуса сельских поселений;
- *муниципальный район* — территориальное образование, в границах которого целью местного самоуправления является решение вопросов местного значения межпоселенческого характера, а также осуществление отдельных государственных полномочий;
- *городской округ* — городское поселение, где целью местного самоуправления является решение как вопросов местного значения поселения, так и вопросов местного значения муниципального района; городской округ выполняет возложенные на него отдельные государственные полномочия.

К организации городского округа установлены следующие *требования*:

1) он не может входить в состав муниципального района;

2) это крупное городское поселение, которое наделяется статусом городского округа законом субъекта Федерации при наличии необходимой социальной, транспортной и иной инфраструктуры для самостоятельного решения его органами управления вопросов местного значения и делегированных полномочий.

В муниципальных районах и сельских поселениях, включающих два и более населенных пункта, создаются административные центры — населенные пункты, определенные с учетом сложившихся местных традиций и социальной инфраструктуры, в которых расположены органы местного самоуправления соответственно муниципального района и сельского поселения.

В правовом отношении территории любых муниципальных образований равны, хотя фактически они различаются по размерам, плотности и численности населения, иным критериям. Местное самоуправление в равной мере может функционировать как в городских и сельских поселениях, так и в муниципальных районах, городских округах и на иных территориях.

Закон 2003 г. устанавливает следующие ***специальные виды муниципальных образований***:

- внутригородские территории городов федерального значения;
- закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО);
- наукограды;
- приграничные территории.

Особенности территориальной организации местного самоуправления *в городах федерального значения* обусловлены их статусом субъектов Российской Федерации. Местное самоуправление осуществляется в этих городах на территориях внутригородских МО.

Так, в соответствии с Законом г. Москвы «О наименованиях и границах внутригородских муниципальных образований в городе Москве» от 15 октября 2003 г. № 59 установлены наименования и определены границы 125 внутригородских муниципальных образований — от Академического до Ясенево. У каждого из них сформированы муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

В Санкт-Петербурге Законом «О наименованиях муниципальных образований Санкт-Петербурга» от 3 июля 1998 г. № 158—24 (в ред. от 15 марта 2004 г.) определены границы и наименования внутригородских муниципальных образований от округа Морской до округа Малая Охта.

Федеральный закон устанавливает приоритет общегородских интересов в Москве и Санкт-Петербурге над интересами внутригородских муниципальных образований, в том числе при определении перечня вопросов местного значения, источников доходов местных бюджетов. Данный приоритет обеспечивается законами этих городов, которые принимаются с учетом необходимости сохранения единства городского хозяйства Москвы и Санкт-Петербурга.

Особенности территориальной организации местного самоуправления в *закрытых административно-территориальных образованиях* определяет Закон от 6 октября 2003 г., который наделяет ЗАТО статусом городского округа.

Закон РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14 июля 1992 г. № 3297-1 (в ред. от 22 августа 2004 г.) устанавливает, что закрытым административно-территориальным образованием признается имеющее органы местного самоуправление 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.

Территория и границы ЗАТО определяются исходя из особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, а также с учетом потребностей развития населенных пунктов. Границы ЗАТО могут не совпадать с границами субъектов Российской Федерации и районов, входящих в их состав. Населенные пункты, расположенные в ЗАТО, имеют официальные географические названия и вносятся в соответствующие картографические и иные документы, за исключением случаев, специально устанавливаемых Правительством Российской Федерации.

Перечень зон воздействия, их границы, режим землепользования, экологические мероприятия, социальные гарантии и компенсации гражданам, проживающим на этих территориях, определяются в соответствии с положением, утверждаемым Правительством Российской Федерации.

ЗАТО находятся 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;

- 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 РФ. Решение о создании или упразднении ЗАТО принимает Президентом РФ.

Предложения о создании или упразднении, об установлении административной подчиненности, об определении границ и об отводе земель создаваемого (упраздняемого) ЗАТО вносятся Правительством РФ по согласованию с органами государственной власти субъектов Федерации, в ведении которых находятся соответствующие территории.

При принятии решения об упразднении ЗАТО с учетом предложений соответствующих органов государственной власти, органов местного самоуправления определяются этапность и сроки снятия особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, включающего специальные условия проживания граждан, а также изменения административно-территориального деления, виды и размеры материальной и иной поддержки государством населения на период реорганизации указанного образования.

Особый режим безопасного функционирования предприятий и (или) объектов в закрытом административно-территориальном образовании включает:

1) установление контролируемых и (или) запретных зон по границе и (или) в пределах указанного образования;

2) ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории;

3) ограничения на полеты летательных аппаратов над его территорией;

4) ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения землей, природными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающие из ограничений на въезд и (или) постоянное проживание.

Решение об обеспечении особого режима в отношении конкретного ЗАТО принимается Правительством РФ.

Органы местного самоуправления ЗАТО обладают специфическими полномочиями:

- 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 РФ, 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.

Органы местного самоуправления ЗАТО помимо обеспечения комплексного социально-экономического развития его территории, осуществляют и мероприятия по сохранению особого режима безопасного функционирования ЗАТО.

Наукограды — категория муниципальных образований, отнесенная Законом от 6 октября 2003 г. к городским округам.

Особенности организации местного самоуправления в наукоградах закреплены Федеральным законом «О статусе наукограда Российской Федерации» от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ (в ред. от 22 августа 2004 г.).

Наукоград Российской Федерации — муниципальное образование, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом, т.е. совокупностью организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации.

Муниципальное образование, претендующее на присвоение статуса наукограда, должно иметь научно-производственный комплекс, расположенный на территории данного муниципального образования, который бы отвечал следующим критериям:

1) численность работающих в организациях научно-производственного комплекса составляет не менее 15% численности работающих на территории данного МО;

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 МО, 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 МО, за исключением жилищно-коммунальной и социальной сферы.

В научно-производственный комплекс муниципального образования, претендующего на присвоение статуса наукограда, должны входить юридические лица, зарегистрированные в установленном порядке на территории данного МО:

- научные организации, учреждения высшего профессионального образования и иные организации, осуществляющие научную, научно-техническую и инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кад-

ров в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации, при наличии у них в случаях, предусмотренных российским законодательством, государственной аккредитации;

- организации независимо от организационно-правовых форм, осуществляющие производство продукции, выполнение работ и оказание услуг, при условии, что доля производства наукоемкой продукции (в стоимостном выражении), соответствующей приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники Российской Федерации в течение предшествующих трех лет, составляет не менее 50% их общего объема производства.

Статус наукограда присваивается муниципальному образованию Правительством РФ с установлением определенного срока. Ранее такой статус присваивал Президент РФ.

При присвоении муниципальному образованию статуса наукограда утверждаются 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.

Статус наукограда по истечении срока, установленного Правительством РФ, может быть сохранен муниципальному образованию.

Основаниями досрочного прекращения статуса наукограда являются несоответствие результатов деятельности научно-производственного комплекса наукограда задачам, определенным Правительством РФ при присвоении муниципальному образованию статуса наукограда, а также мотивированное ходатайство представительного органа местного самоуправления муниципального образования о досрочном прекращении такого статуса. Правительство РФ вправе досрочно прекратить статус наукограда в случае 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.

В настоящее время наукоградами Российской Федерации являются следующие поселения: г. Реутово Московской области; г. Фрязино Московской области; г. Мичуринск Тамбовской области; рабочий поселок Кольцово Новосибирской области; г. Дубна Московской области; г. Королев Московской области; г. Обнинск Калужской области.

Особенности организации местного самоуправления *на приграничных территориях* определяются законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации» от 1 апреля 1993 г. № 4730—1 (в ред. от 7 марта 2005 г.).

В соответствии с указанным законом органы местного самоуправления и их должностные лица:

- 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.

7.2. ТЕРРИТОРИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Определение территорий муниципальных образований — необходимый этап процесса их образования и преобразования. При этом федеральные требования таковы, что территория субъекта Федерации должна быть разграничена между поселениями. Территории всех поселений, за исключением городских округов, включаются в границы муниципальных районов. Размеры территорий поселения устанавливаются с учетом численности его населения. Территория поселения не может находиться внутри границ другого поселения. Территория городского округа не входит в состав территории муниципального района. Субъекты Федерации вправе вводить дополнительные критерии, влияющие на выбор территории муниципального образования. Кроме этого они должны законодательно закрепить территории и границы муниципальных образований. Идеальный вариант, если это будет сделано до момента государственной регистрации уставов соответствующих МО.

При установлении и изменении границ МО следует иметь в виду, что территории муниципальных образований составляют земли городских, сельских населенных пунктов, поселений, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные зоны, земли, необходимые для развития поселений, другие земли в границах муниципальных образований независимо от форм собственности и целевого назначения. Территория муниципального образования должна *быть единой и не может состоять из территориально не связанных друг с другом частей*. При определении территории муниципального образования желательно сохранять целостность земельного участка, принадлежащего одному землепользователю. Установление и изменение границ муниципальных образований производятся с учетом исторических и иных местных традиций.

Законодательство разводит понятия «муниципальная территория» и «муниципальные земли», определяя их *разный правовой режим*. Понятие «муниципальная территория» обозначает пространственные рамки осуществления круга полномочий местного самоуправления конкретного территориального коллектива жителей. Муниципальная территория — это и избирательная территория, и территория проведения местных референдумов, собраний (конференций), сходов, территория муниципального транспорта и т.д. Не все земли, входящие в территорию муниципального образования, являются его муниципальными землями. В состав территории муниципального образования помимо его собственных земель могут входить земли государственные, частные, земли других муниципальных образований. В то же время земли муниципального образования могут находиться и за пределами его территории. Муниципальная территория — объект публичного права, а муниципальные земли — объект гражданского и земельного права.

Установление границ МО удобнее проводить с учетом *трех основных правил*:

1) если муниципальное образование наделяется территорией, совпадающей с территорией административно-территориальной единицы, его граница определяется по границам соответствующей административно-территориальной единицы;

2) если муниципальное образование наделяется территорией, совпадающей с территорией нескольких административно-территориальных единиц, его граница определяется по несовпадающим границам соответствующих административно-территориальных единиц;

3) если муниципальное образование наделяется территорией, частично или полностью не совпадающей с территорией административно-территориальных единиц, его граница определяется по гра-

ницам административно-территориальных единиц в части их совпадения, а также по границам земельных участков, оформленных в установленном законом порядке, и естественным границам (линиям рельефа, дорогам, просекам, опушкам леса, мостам, линиям электропередач, трубопроводам, зданиям, сооружениям, капитальным ограждениям и т.п.) в части, в которой границы муниципального образования не совпадают с границами административно-территориальных единиц.

Законодательство о местном самоуправлении использует понятие «межселенная территория». Оно обозначает территорию, находящуюся за пределами границ поселений. Межселенные территории могут использоваться в качестве своеобразного резерва для создания новых МО.

Закон 2003 г. вводит *критерий определения территорий с низкой плотностью сельского населения*. К ним относятся территории, плотность сельского населения в которых более чем в 3 раза ниже средней плотности сельского населения в Российской Федерации. Перечень субъектов РФ, отдельных муниципальных районов в субъектах РФ, территории которых относятся к территориям с низкой плотностью населения, утверждается Правительством РФ, в том числе по представлению органов государственной власти субъектов Федерации, и может изменяться не чаще одного раза в пять лет. Такой перечень Правительство РФ утвердило Распоряжением от 25 мая 2004 г. № 707-р (в ред. от 8 сентября 2004 г., от 4 ноября 2004 г.). В нем указаны территории, входящие в состав шести федеральных округов, за исключением Центрального федерального округа. Согласно указанному распоряжению больше всего территорий с низкой плотностью населения находится в Дальневосточном федеральном округе.

Устанавливается также *критерий определения территорий с высокой плотностью сельского населения*. К ним относятся территории, в которых плотность сельского населения более чем в 3 раза выше средней плотности сельского населения в Российской Федерации. Перечень таких территорий также утверждается Правительством РФ, в том числе по представлению органов государственной власти субъектов Федерации, может изменяться не чаще одного раза в пять лет. Распоряжением Правительства РФ, указанным выше, подобный перечень также утвержден. В него включены территории, входящие в состав всех семи федеральных округов. Согласно данному перечню наибольшее число территорий с высокой плотностью населения находится в Центральном федеральном округе, второе место занимает Приволжский федеральный округ, третье — Южный федеральный округ.

7.3. УСТАНОВЛЕНИЕ И ИЗМЕНЕНИЕ ГРАНИЦ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Границы муниципальных образований устанавливаются и изменяются в соответствии со следующими ***федеральными требованиями***.

Для поселений требования следующие:

- 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;
- в состав территории поселения входят все земли независимо от форм собственности и целевого назначения;
- территории с низкой плотностью сельского населения, за исключением поселений с исторически сложившимися населенными пунктами, могут не включаться в состав территорий поселений;
- в состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры;
- в состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения — более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения — менее 3000 человек каждый);
- сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек, как правило, входит в состав сельского поселения;
- в соответствии с законами субъекта федерации статусом сельского поселения с учетом плотности населения субъекта федерации и доступности территории поселения может наделяться сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек;
- на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях сельский населенный пункт с численностью населения менее 100 человек может не наделяться статусом поселения и данный населенный пункт может не входить в состав поселения, если такое решение принято на сходе граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте;

- границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав;
- территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения;
- территория поселения не может входить в состав территории другого поселения;

Для муниципальных районов границы устанавливаются и изменяются в соответствии со следующими требованиями:

- территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения межселенные территории входят в состав муниципальных районов;
- административным центром муниципального района может считаться город (поселок), имеющий статус городского округа и расположенный в границах муниципального района;
- границы муниципального района устанавливаются с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района, а также для осуществления на всей территории муниципального района отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов федерации;
- территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района;
- границы муниципального района устанавливаются с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав.

Для городских округов требования таковы, что их территории не входят в состав территорий муниципальных районов.

Закон от 6 октября 2003 г. расширяет перечень субъектов, которые *вправе выступать с инициативой об изменении границ муниципального образования*. Помимо населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Федерации правом инициировать изменения границ муниципальных образований наделены федеральные органы государственной власти.

Предложения об изменении границ МО хотя бы одного из указанных субъектов должны быть рассмотрены в порядке, определен-

ном законом субъекта Федерации, а если инициатива населения об изменении границ реализуется в порядке, установленном для выдвижения инициативы проведения местного референдума, то инициатива органов местного самоуправления и органов государственной власти о таком изменении оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

Субъекты Федерации самостоятельно решают вопрос об органе, полномочном принимать решения об изменении границ МО. В большинстве региональных законов в соответствии с многолетней практикой закреплено, что границы МО устанавливаются представительными органами государственной власти соответствующих субъектов Федерации с согласия населения или с учетом его мнения.

Закон устанавливает требование об обязательности согласия населения по вопросам изменения границ муниципальных районов. Четко определено, что в случае изменения границ муниципальных районов, влекущего 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.

При изменении границ поселений, влекущих отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, также необходимо учитывать согласие населения данных населенных пунктов, выраженного путем голосования либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих поселений.

В том случае, если изменение границ муниципальных районов и поселений не влечет отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений, прямого волеизъявления населения не требуется. Мнение населения учитывается представительными органами соответствующих муниципальных районов и поселений.

Органы местного самоуправления, органы государственной власти субъектов Федерации и федеральные органы государственной власти вправе инициировать изменение границ муниципального образования только в том случае, если численность населения сельских населенных пунктов уменьшилось более чем на 50% относительно минимальной численности населения, установленной для сельских поселений.

7.4. ПРЕОБРАЗОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Под ***преобразованием муниципальных образований*** понимается объединение или разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением или лишением его статуса городского округа. Преобразование возможно также путем выделения одних МО из состава других, присоединения одних муниципальных образований к другим, приобретения или утраты МО части населенной территории.

Для правильного понимания процесса территориальных изменений в системе местного самоуправления на территориях субъектов Российской Федерации следует рассмотреть категории «образование» и «упразднение» муниципальных образований, а также детализирующие их понятия: «объединение», «выделение», «разделение» муниципальных образований.

Образование — создание муниципальных образований на территориях, не охваченных местным самоуправлением, не входящих в состав имеющихся муниципальных образований. Данный процесс основывается на волеизъявлении населения обособляемых территорий и заключается в проектировании на обособляемых территориях обязательных для муниципального образования признаков: самостоятельной структуры местного самоуправления, муниципальной собственности, местного бюджета. Создание нового муниципального образования фиксируется юридически в его уставе. Фактическое появление муниципального образования требует еще включения его в состав реальных субъектов межбюджетных отношений.

Упразднение — прекращение существования муниципальных образований. Процесс упразднения противоположен образованию новых муниципальных образований. При этом он принципиально совпадает с порядком образования муниципальных образований и предполагает решение тех же вопросов, которые решаются при образовании муниципальных образований. Здесь также необходимо первичное волеизъявление населения на собрании или сходе либо учет его мнения в решении представительного органа по вопросу о возможности упразднения муниципального образования. МО может быть упразднено и в связи с утратой признака населенности, например, по причине выезда людей на другое место жительства. В случаях исчезновения населенных пунктов решения об упразднении соответствующих МО, а также о включении их территории в территорию других МО вправе принимать органы государственной власти субъектов Федерации.

Объединение — слияние двух и более муниципальных образований в одно новое муниципальное образование с переходом прав и

обязанностей каждого из объединяющихся муниципальных образований к вновь возникшему муниципальному образованию.

Разделение — разделение одного муниципального образования на два и более МО. Разделяемое муниципальное образование прекращается с передачей его территории, прав и обязанностей вновь создаваемым муниципальным образованиям.

Выделение — создание одного или нескольких муниципальных образований путем выделения их из состава преобразуемого муниципального образования с передачей им части территории, прав и обязанностей последнего.

Присоединение — вхождение одного муниципального образования в состав другого с передачей преобразуемому МО своей территории, всех прав и обязанностей и прекращением своего существования.

Приобретение (*утрата*) *части населенной территории* — передача одним муниципальным образованием другому муниципальному образованию части его территории с расположенным на ней населенным пунктом.

Инициаторами преобразования МО помимо традиционных субъектов (населения муниципального образования, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Федерации) также могут быть федеральные органы государственной власти.

Предложения о преобразовании муниципальных образований хотя бы одного из указанных субъектов должны быть рассмотрены в порядке, определенном законом субъекта Федерации. Инициатива населения оформляется в том же порядке как и выдвижение инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местной и государственной власти оформляется решениями этих органов.

Если объединение двух и более поселений не влечет изменения границ иных муниципальных образований, согласие населения выявляется путем голосования или схода граждан.

Когда объединение двух и более муниципальных районов не влечет изменения границ иных МО, мнение населения выражают представительные органы каждого из объединяемых муниципальных районов.

При разделении поселения на несколько поселений согласие населения выявляется путем голосования или схода граждан.

В случае разделения муниципального района мнение населения выражает представительный орган муниципального района.

В случае изменения статуса городского поселения в форме наделения или лишения его статуса городского округа согласие населения выявляется путем голосования. Причем голосование прово-

дится раздельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется или в состав которого включается городское поселение. При отсутствии согласия населения изменение статуса городского поселения не допускается.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что общего между понятиями «муниципальное образование» и «административно-территориальная единица» и в чем их различие?
2. Какой орган государственной власти РФ осуществляет ведение федерального реестра муниципальных образований?
3. Какое юридическое значение имеет внесение муниципального образования в федеральный реестр муниципальных образований?
4. В соответствии с какими критериями устанавливаются и изменяются границы муниципальных образований?
5. На какой срок и в каком порядке муниципальному образованию может быть присвоен статус наукограда?
6. В чем заключаются особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях?

РЕШИТЕ КАЗУСЫ

■ При обсуждении проекта Федерального закона «Об основах административно-территориального устройства в Российской Федерации» было внесено предложение считать муниципальными образованиями только поселения, вне зависимости от их вида, а на территориях, включающих несколько поселений (муниципальный район, сельский округ), должно существовать государственное управление. Противники данного предложения сослались на постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики «О месте органов государственной власти в Удмуртской Республике» от 17 апреля 1996 г. В чем суть постановления Конституционного Суда? Каким должен быть федеральный закон?

■ Закон субъекта Федерации наделил статусом городского поселения 26 муниципальных образований — городов, рабочих и дачных поселков данного субъекта Федерации. Какие действия должны предпринять в связи с этим органы местного самоуправления указанных территорий?

■ По решению Президента РФ было создано закрытое административно-территориальное образование. Через некоторое время представительный орган местного самоуправления закрытого административно-территориального образования принял решение об изменении его границ в связи с расширением территории градообразующего предприятия. Решите дело.

■ Жители одного из районов города решили преобразовать его во внутригородское муниципальное образование. Собрали в поддержку более 50 % подписей населения района, подали заявление об этом в городской совет. Какое решение должен принять городской совет?

■ Жители трех деревень, расположенных в непосредственной близости от границы соседнего района, решили войти в его состав. Данные деревни по профилю деятельности тесно связаны с ближайшими селениями соседнего района, жители деревень имеют там рабочие места. Однако глава района категорически не согласился с принятым жителями решением. Возможен ли переход части населенных пунктов из одного района в другой? Решите дело.

Глава 8

МОДЕЛИ И ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

8.1. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Организационная модель местного самоуправления представляет собой определенною систему и структуру органов местного самоуправления, наделенных собственной компетенцией и находящихся в определенной взаимосвязи между собой.

В соответствии с ч. 1 ст. 131 Конституции РФ структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Конституция устанавливает организационную и структурную обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти.

Вопрос о том, что понимать под структурой органов местного самоуправления, носит дискуссионный характер. Понятие «структура органов местного самоуправления» рассматривается в узком и широком смыслах. В узком смысле — это система имеющих самостоятельный статус органов, через которые на соответствующей территории осуществляются функции и полномочия органов местного самоуправления. В широком смысле — это также внутренние подразделения созданных органов местного самоуправления. Под структурой органов местного самоуправления понимается также и строение системы основных органов местного самоуправления, наделенных собственной компетенцией, и внутреннее устройство каждого из этих органов[1].

По мнению И.В. Выдрина и А.Н. Кокотова, правильнее было бы вести речь о системе органов местного самоуправления, действующих в границах муниципального образования[2].

Закон 2003 г. уточнил подходы в вопросах формирования структуры органов местного самоуправления. Он сохранил возможность выбора модели, но предусмотрел более четкие принципиальные по-

---

[1] *Комментарий* к Конституции РФ. 2-е изд., доп. и перераб. М., 1996. С. 572.; *Конституция* Российской Федерации: Комментарий. М., 1994. С. 556—557.
[2] *Выдрин И.В.*, *Кокотов А.Н.* Указ. соч. С. 162—163.

ложения, составляющие основу любой организационной модели местного самоуправления.

Во-первых, принципиально уточнено понятие структуры органов местного самоуправления. Структура органов местного самоуправления определяется как перечень определенных органов местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования и обладающих собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Во-вторых, Закон в большей мере регламентировал перечень возможных органов местного самоуправления в конкретной организационной модели муниципального образования, т.е. фактически законодательно закрепил систему органов местного самоуправления. Обязательным в структуре органов местного самоуправления является наличие трех основных органов — представительного органа, главы муниципального образования и местной администрация (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования). Этот перечень является открытым. Уставом муниципального образования могут быть предусмотрены иные органы местного самоуправления.

В-третьих, фактически восстановлен принцип разделения властных полномочий между представительными и исполнительными органами местного самоуправления. Федеральный закон 1995 г. не содержал каких-либо указаний на разделение властей в системе местного самоуправления на представительную и исполнительную. Многие авторы указывали на необходимость применения в местном самоуправлении каких-либо отдельных аспектов разделения властей[1]. В.И. Васильев отмечает, что на уровне местного самоуправления не применяется принцип разделения властей, но разграничение функций необходимо[2].

Действительно, для обеспечения эффективного функционирования местного самоуправления необходимо четкое разграничение полномочий органов местного самоуправления, взаимный контроль, наличие механизма сдержек и противовесов, позволяющих охранять границы собственной компетенции и обеспечивать взаимодействие органов местного самоуправления. Закон предусматривает обязательное формирование представительного органа, главы муниципального образования, местной администрации, обладающих собственной компетенцией по решению вопросов местного значения. Представительный орган не создается только в поселениях с численностью населения менее 100 человек, где его функции выполняет сход граждан.

---

[1] *Комментарий* к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». М., 1997. С. 66.
[2] *Васильев В.И.* Указ. соч. С. 136.

В-четвертых, изменились подходы в правом регулировании основных вопросов организации и деятельности органов местного самоуправления. Если раньше большинство вопросов, включая порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, наименование органов и должностных лиц местного самоуправления и т.д., регулировалось уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов РФ, то теперь они отнесены к предмету регулирования федерального законодательства и устава муниципального образования. Возможности законодательного регулирования организационных структур местного самоуправления значительно ограничены.

Все модели местного самоуправления в значительной мере детерминированы нормами Федерального закона 2003 г. Так, предусматривается: несколько определенных способов формирования представительного органа муниципального района (ч. 4 ст. 35), главы муниципального образования (ч. 2 ст. 36), главы местной администрации (ч. 2 ст. 36), предусматривает ряд обязательных полномочий органов местного самоуправления, например, представительного органа муниципального образования (ст.35 ч. 10), главы муниципального образования (ч. 4 ст. 36), определяет верхние и нижние границы сроков полномочий депутатов и других выборных должностных лиц местного самоуправления (ч. 2 ст. 40). Эти федеральные законодательные предписания должны обязательно учитываться при правовом регулировании соответствующих вопросов в уставах муниципальных образований.

Наименования трех обязательных вышеназванных органов местного самоуправления устанавливаются законом субъекта РФ с учетом исторических и иных местных традиций, а иных органов местного самоуправления, создание которых зависит от усмотрения самих муниципальных образований, — в уставе муниципального образования.

Закон 2003 г. закрепил унификацию основных организационных моделей местного самоуправления. Он ориентирует на поиск оптимальной структуры органов местного самоуправления и исключает неоправданную пестроту организационных систем местного самоуправления, характерных для современной практики. Такой подход не противоречит требованиям Европейской хартии о местном самоуправлении, предоставляющей возможность местным органам власти, не нарушая более общих законодательных положений самостоятельно определять свои внутренние административные структуры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление (ч. 1 ст. 6)[1].

[1] *СЗ* РФ. 1998. №36. Ст. 4466.

Организационная модель местного самоуправления включает в себя структуру органов местного самоуправления, представляющую собой закрепленный в уставе муниципального образования перечень конкретных органов местного самоуправления, предусмотренных федеральным законодательством, наделенных уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, а также порядок их формирования и особенности взаимодействия между собой.

Классификацию организационных моделей местного самоуправления можно провести в зависимости от правового положения, порядка формирования и характера взаимоотношений трех основных органов местного самоуправления, а также в зависимости от типа муниципального образования. Закон 2003 г. позволяет создать шесть организационных моделей местного самоуправления. Некоторые из этих организационных моделей могут создаваться только в определенных муниципальных образованиях (поселениях с численностью менее 100 человек, небольших сельских муниципальных образованиях, муниципальных районах).

Первую модель местного самоуправления можно назвать традиционной. Она допустима для всех основных типов муниципальных образований, является достаточно распространенной и воспроизводит классическую модель разделения властных полномочий в системе органов публичной власти. В ней правовое положение трех основных органов местного самоуправления выглядит следующим образом: глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию, одновременно занимая должность главы местной администрации; председатель представительного органа избирается этим органом из своего состава.

Глава МО, возглавляя местную администрацию, выполняет исполнительно-распорядительные функции, распоряжается средствами местного бюджета, руководит аппаратом местной администрации, обладая, таким образом, мощным административным ресурсом. Все это делает его правовое положение достаточно сильным по отношению к представительному органу, несмотря на то, что он остается подконтрольным и подотчетным населению и представительному органу.

В такой модели важно выстроить четкую основу для взаимодействия между главой муниципального образования и представительным органом, основанную на известной «системе сдержек и противовесов», исключающую пересечение полномочий этих основных органов, дополняющую и уравновешивающую эти органы местного самоуправления.

Вторая модель также допустима для всех основных типов муниципальных образований. В ней глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и является председателем представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса, а местной администрацией руководит глава местной администрации, назначаемый на эту должность по контракту.

Такая модель местного самоуправления довольно распространена в некоторых странах, например в США (ее называют «совет-менеджер» или «сити-менеджер»). Менеджер назначается на должность главы администрации по контракту на основе его квалификации как руководителя и администратора, т.е. он должен быть квалифицированным профессиональным административным работником. Эта модель не исключалась прежним законодательством, но была мало распространена. Особенность ее состоит в том, что избранный всем населением глава муниципального образования выступает прежде всего как местный политик, представляющий интересы населения муниципального образования. При этом руководить местной администрацией будет профессиональный управляющий, нанятый по контракту, который заключается по результатам конкурса. Претендент на должность главы местной администрации должен обладать необходимыми профессиональными качествами, знаниями и опытом в области управления муниципальным хозяйством и муниципальной службой. В этом случае глава местной администрации в меньшей мере выступает муниципальным политиком и по сути является профессиональным управляющим или администратором. В то же время возможно противостояние депутатского корпуса и главы местной администрации, вынужденного принимать «непопулярные» у населения управленческие решения в условиях дефицита муниципальных ресурсов.

В этой модели законом допускается участие органов государственной власти субъекта РФ в формировании органов местного самоуправления. Речь идет об участии органов государственной власти субъекта Российской Федерации в конкурсной комиссии в муниципальном районе и городском округе при проведении конкурса на замещение должности главы местной администрации (ч. 5 ст. 37) и расторжении контракта с главой местной администрации в судебном порядке на основании заявления высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий (ч. 11 ст. 37).

Третья модель представляет разновидность второй модели. Глава муниципального образования избирается не на муниципальных выборах, а представительным органом из своего состава. Соответст-

венно он является председателем представительного органа. Наряду с главой муниципального образования в структуре органов местного самоуправления предусматривается замещаемая по контракту должность главы местной администрации, возглавляющего этот исполнительный орган местного самоуправления.

В этой модели правовое положение главы МО ни чем не отличается от правового положения избранного населением главы муниципального образования. Однако такой глава муниципального образования в большей степени зависим от депутатов представительного органа его избравших, поэтому его положение в политическом отношении более слабое. Такая модель получила название «сильный совет — слабый мэр».

Четвертая модель предусматривает совмещение должностей главы муниципального образования, главы местной администрации и председателя представительного органа и допустима только для небольших сельских поселений с численностью населения менее 1000 человек. Она отличается тем, что глава МО одновременно может замещать названные три должности и соответственно обладает расширенными полномочиями. Глава МО может избираться либо всеми жителями поселения на муниципальных выборах, либо депутатами из своего состава.

Достоинство модели состоит в экономии бюджетных средств на заработной плате двух должностных лиц местного самоуправления, в сглаживании возможных конфликтов и противоречий между исполнительной и представительной властью в поселении, а также в учете дефицита квалифицированных кадров.

Следует заметить, что эта модель местного самоуправления является альтернативной и может быть предусмотрена только в уставе муниципального образования. Предполагается, что в небольших муниципальных образованиях крупный муниципальный аппарат содержать нецелесообразно. Решение основных вопросов местного значения в основном лежит на местной администрации. Глава муниципального образования, возглавляя представительный и исполнительный органы местного самоуправления, может более эффективно координировать их деятельность по решению конкретных вопросов местного значения. В этом случае нет необходимости наделять представительный орган правами юридического лица и создавать отдельный аппарат управления. Организационное, материально-техническое, информационное, юридическое обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования могут осуществлять соответствующие структурные подразделения местной администрации.

Пятую модель можно назвать «сход граждан — глава поселения». Она допустима только для небольших поселений с численно-

стью населения менее 100 человек. В таких поселениях представительный орган не формируется, его полномочия осуществляются сходом граждан. Глава поселения избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию.

Шестая модель представляет собой новую организационную модель, которая не использовалась в прежней практике местного самоуправления. В ней представительный орган муниципального района не формируется на основе прямых муниципальных выборов

В представительный орган делегируются избранные до этого главы поселений, и депутаты представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района. Принципы выборности и представительности, составляющие основу правового статуса представительных органов власти, при таком способе формирования представительного органа муниципального района не нарушаются.

Главы поселений в силу занимаемой должности в обязательном порядке делегируются в состав представительного органа муниципального района. Избрание депутатов в состав представительного органа муниципального района происходит из числа депутатов представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района, в соответствии с равной (независимо от численности населения поселения) нормой представительства.

Глава муниципального района избирается из состава сформированного представительного органа и исполняет полномочия председателя представительного органа. Глава местной администрации назначается по контракту, который заключается по результатам конкурса.

Эта организационная модель также является альтернативной и предусмотрена только для муниципальных районов. Для того чтобы она была принята и зафиксирована в уставе муниципального района, требуется внесение соответствующей инициативы в представительный орган одного из поселений, расположенного в границах муниципального района, а также ее должны поддержать представительные органы 2/3 поселений, входящих в состав муниципального района в течение одного года со дня выдвижения соответствующей инициативы.

К достоинствам такой модели можно отнести следующее: исключается довольно сложная в организационном и финансовом отношении процедура муниципальных выборов; в представительном органе усиливаются контакты и взаимодействие органов местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района (но может осложниться выполнение функции представительства, поскольку появятся депутаты «с двойным статусом», представляющие и поселение, и муниципальный район в целом); устра-

няется население из процесса прямого формирования такого важного органа местного самоуправления.

Структура органов местного самоуправления *в обязательном порядке закрепляется в уставе муниципального образования*. Поскольку устав принимается представительным органом муниципального образования, определение конкретной организационной модели местного самоуправления в муниципальном образовании является прерогативой представительного органа.

В дальнейшем изменение структуры органов местного самоуправления осуществляется только путем внесения изменений в устав муниципального образования, которыевступают в силу не ранее чем по истечении срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего указанное решение.

Финансирование расходов на содержание органов местного самоуправления осуществляется исключительно за счет собственных доходов местного бюджета соответствующих муниципальных образований. Смета расходов на содержание органов местного самоуправления предусматривается в местном бюджете отдельной строкой. В условиях дефицита средств местного бюджета важно обеспечить установление оптимальной структуры и численности органов местного самоуправления, не допуская необоснованного их расширения. Законом 2003 г. предусмотрен механизм, когда органы государственной власти могут контролировать расходы на содержание органов местного самоуправления. Этот механизм называется выравниванием бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Если муниципальные образования получают дотации в целях выравнивания бюджетной обеспеченности, размер оплаты труда депутатов, выборных должностных лиц, муниципальных служащих, а также работников муниципальных предприятий и учреждений определяется в соответствии с предельными нормативами, установленными законом субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 53).

8.2. ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Представительный орган муниципального образования — выборный коллегиальный орган местного самоуправления, состоящий из депутатов, и наделенный полномочиями представлять интересы и действовать от имени населения муниципального образования при решении вопросов местного значения. Он занимает ведущее положение в структуре органов МО любого типа. Именно ему дано право формировать иные органы местного самоуправления в данном муниципальном образовании, принимать от имени жителей муници-

пального образования решения, обязательные для исполнения всеми юридическими и физическими лицами на территории этого муниципального образования.

Наличие представительного органа в структуре органов местного самоуправления является обязательным. Законом 2003 г. предусмотрено исключение для небольших поселений с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек. Представительный орган в таких поселения не формируется, а его полномочия осуществляются сходом граждан.

Закон закрепляет *принцип организационной обособленности* представительного органа в структуре органов местного самоуправления и предусматривает обязательное наделение представительного органа *правом юридического лица*. Исключение сделано только для поселений с численностью населения менее 1000 человек, в которых глава муниципального образования независимо от способа его избрания одновременно может быть председателем представительного органа поселения и главой местной администрации. В этом случае представительный орган муниципального образования может не наделяться правами юридического лица.

В прежних моделях местного самоуправления, где глава МО одновременно возглавлял местную администрацию и представительный орган муниципального образования, часто представительные органы местного самоуправления правом юридического лица не наделялись. Представительный орган не имел своего аппарата. Организационная деятельность представительного органа, подготовка и проведение заседаний, работа комиссий представительного органа, подготовка и рассмотрение проектов решений, информационное, юридическое, транспортное и другое организационное обеспечение деятельности представительного органа обеспечивалось соответствующими подразделениями местной администрации.

1. *Порядок формирования представительного органа МО.* Законом 2003 г. определяются особенности формирования и численности представительного органа в зависимости от вида муниципального образования. Так, представительный орган сельского, городского поселения, городского округа формируется только одним способом — на муниципальных выборах на основе равного, прямого и всеобщего волеизъявления населения соответствующего муниципального образования.

Исключение предусмотрено для формирования представительных органов муниципальных районов. Они могут создаваться двумя способами.

Первый способ — муниципальные выборы на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

При этом законодатель ввел ограничение: число депутатов, избираемых от каждого поселения должно устанавливаться пропорционально численности населения соответствующего поселения, и не может превышать 2/5 установленной численности представительного органа муниципального района.

Понятно стремление законодателя не допустить монопольного положения в представительном органе муниципального района депутатов одного поселения по отношению к депутатам большинства других поселений, меньших по численности. Возникает вопрос, как такое ограничение соотносится с избирательным законодательством, устанавливающим максимально возможное равенство между избирательными округами и участками? Несомненно, потребуется внесение соответствующих изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права граждан на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

При *втором способе* представительный орган формируется не на основе прямого избирательного права, но из числа уже избранных населением глав поселений, расположенных в границах муниципального района, и из депутатов представительных органов этих поселений. Таким образом, принципы выборности и представительности, составляющие основу правового статуса представительных органов власти не нарушаются.

Особенностью формирования представительного органа муниципального района является также избрание в его состав депутатов из числа депутатов представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района, в соответствии с равной (независимо от численности населения поселения) нормой представительства.

Порядок формирования представительного органа муниципального района закрепляется в уставе.

Сейчас рано говорить, какой способ формирования представительного органа муниципального района предпочтительный. Более понятный, традиционный, полностью урегулированный в правовом отношении способ формирования представительного органа — на муниципальных выборах. Представительный орган муниципального района избирается на муниципальных выборах, если иное не установлено уставом муниципального образования.

Законодатель не случайно предусмотрел в Законе 2003 г. переход к другой системе формирования представительного органа муниципального района. Для изменения порядка формирования представительного органа муниципального района требуется внесение соответствующей инициативы в представительный орган одного из поселений, расположенного в границах муниципального района. Субъекты такой инициативы точно не указаны. Обязательное усло-

вие — оформление инициативы решением представительного органа, расположенного в границах муниципального района поселения. Таким образом, основным субъектом инициативы о переходе к другой системе формирования представительного органа муниципального района можно назвать представительный орган поселения, входящего в состав муниципального района. Однако не исключается право внесения такой инициативы в представительный орган поселения главой поселения или населением непосредственно. Такая инициатива должна быть поддержана представительными органами не менее чем 2/3 поселений, входящих в состав муниципального района. Для обсуждения соответствующего инициативного решения отводится один год со дня выдвижения соответствующей инициативы.

Предлагаемая процедура довольно громоздка и длительна и вызывает ряд вопросов, затрудняющих ее реализацию. Как и кем корректируется инициативное решение в случае, если в процессе его обсуждения в представительных органах поселений, входящих в состав района, возникли противоречия по предлагаемым нормам представительства в новом представительном органе муниципального района? Как поступать в том случае, если поступило несколько инициатив от разных представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района? Очевидно, что для преодоления возможных противоречий и несогласованных действий в переходный период необходимо создание координирующего органа. Такой координирующий орган может быть создан на уровне органов государственной власти субъекта РФ, обеспечивающих реализацию Закона 2003 г.

В дальнейшем сформированный из глав и депутатов поселений представительный орган должен закрепить в уставе муниципального района порядок собственного формирования в течение одного месяца со дня начала работы соответствующего представительного органа муниципального района. Изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования, изменяющие структуру органов местного самоуправления, вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о внесении соответствующих изменений и дополнений в устав.

Устанавливаются определенные гарантии стабильности работы представительного органа муниципального района, сформированного на муниципальных выборах в переходный период. Этот порядок формирования может быть изменен не ранее чем через два года со дня начала его работы. День начала работы представительного органа муниципального района не может быть ранее дня истечения срока полномочий прежнего представительного органа муниципального района.

2. *Состав представительного органа.* Критерии оптимальной численности депутатов представительного органа для того или иного типа муниципального образования для российских условий не выработаны. Проведенные исследования показали, что численный состав представительных органов городов весьма разнообразен. Он далеко не одинаков даже в городах с равной численностью населения и статусом административного центра субъекта РФ. Например, самый большой по составу депутатов представительный орган в имеется в следующих городах: Петрозаводске — 60 депутатов, Нижнем Новгороде — 51 депутат. Самый малочисленный представительный орган — девять депутатов — существует в Благовещенске и Великом Новгороде[1].

Количественный показатель населения муниципального образования является *наиболее объективным и общепринятым* для решения проблемы оптимальной численности депутатов представительного органа местного самоуправления. Численность депутатов должна соответствовать масштабам муниципального образования, прежде всего, для обеспечения принципа представительности этого выборного органа местного самоуправления. Трудно представить в крупном городе эффективную работу представительного органа местного самоуправления, состоящего из 10—15 человек. Например, в Омске городской Совет до принятия Федерального закона 1995 г. насчитывал 200 депутатов, из них 30 депутатов работали на постоянной основе в составе Малого Совета — постоянного рабочего органа городского Совета в период между его сессиями. Действующий Омский городской Совет состоит из 17 депутатов, из которых только пять работают на постоянной основе.

В Европе существуют свои стандарты, позволяющие сформировать оптимальные по численному составу органы местного самоуправления. В частности, Европейская экспертная служба, сотрудники которой изучали и изучают ход реформ местного самоуправления в России, признала оптимальным количество депутатов типичного Совета в странах Западной Европы: на районном уровне местного самоуправления — от 10 до 60 депутатов, на муниципальном уровне (городском, поселковом) — от 5 до 50 депутатов[2].

Конечно эти рекомендации, обоснованные для стран Западной Европы, не могут служить эталоном для более разнообразных рос-

---

[1] *Арбузов С.В.* Устав муниципального образования и основные проблемы уставного регулирования (на примере городского самоуправления): Дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2001.

[2] *Холлис Г. Плоккер К.* На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе. Brussel: Tacis, 1995, С. 211.

сийских условий. Однако не трудно заметить, что в Законе 2003 г. в приближенном виде они приняты во внимание. Законодатель стремится изменить практику, когда число депутатов представительных органов местного самоуправления оказывалось либо слишком большим, либо недостаточным для оптимального представительства и организации эффективной работы коллегиального органа.

В Законе от 6 октября 2003 г. устанавливается минимальная численность представительного органа в зависимости от вида муниципального образования и численности его населения. Конкретное число депутатов представительного органа определяется уставом МО и не может быть менее:

- 7 человек — при численности населения менее 1000 человек;
- 10 человек — при численности населения от 1000 до 10 000 человек;
- 15 человек — при численности населения от 10 000 до 30 000 человек;
- 20 человек — при численности населения от 30 000 до 100 000 человек;
- 25 человек — при численности населения от 100 000 до 500 000 человек;
- 35 человек — при численности населения свыше 500 000 человек.

При установлении численности депутатов представительного органа муниципального района совокупная численность населения всех поселений, входящих в состав муниципального района, не учитывается. Для всех муниципальных районов установлен нижний предел — 15 человек. Численность депутатов представительного органа внутригородской территории города федерального значения определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 10 человек.

Такой подход, по нашему мнению, позволяет говорить о найденной «золотой середине», когда устанавливаются необходимые законодательные критерии и в то же время население может реализовать в полной мере свое конституционное право на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления.

3. *Коллегиальность в работе представительного органа.* Это предполагает принятие решений большинством депутатов по определенной процедуре и правилам. Одним из обязательных условий работы коллегиального представительного органа муниципального образования является *наличие кворума*, т.е. нормативно установленного минимального необходимого числа депутатов для рассмотрения и решения вопросов, отнесенных к компетенции представительного органа муниципального образования.

Различаются два вида кворума:

1) необходимый для начала работы и проведения первого заседания представительного органа (установлен в федеральном законе); представительный орган муниципального образования может начать свою работу после избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов;

2) для проведения очередных заседаний представительного органа, который определяется в уставах муниципальных образований и регламентах представительных органов.

Например, по Регламенту Омского городского Совета очередное его заседание открывается, если для участия в его работе зарегистрировано не менее половины от установленного состава депутатов Совета.

4. *Компетенция.* Самостоятельный правовой статус представительных органов муниципального образования гарантируется наличием у них исключительной компетенции. Исключительные полномочия представительных органов не могут быть переданы другому органу или должностному лицу местного самоуправления. Закон 2003 г. расширил перечень вопросов, составляющих исключительную компетенцию представительных органов местного самоуправления.

К исключительной компетенции представительного органа муниципального образования закон относит следующие наиболее важные вопросы:

- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
- определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;
- определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
- определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

- контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Закон 2003 г. отличают некоторые новеллы в сфере компетенции.

Установление, изменение и отмена местных налогов и сборов. Все эти действия могут осуществляться только в рамках, установленных законодательством РФ о налогах и сборах. Перечень местных налогов и сборов и полномочия органов местного самоуправления по их установлению, изменению и отмене устанавливается в Налоговом кодексе РФ и иных законодательных актах о налогах и сборах. Решениями представительных органов местного самоуправления в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах устанавливаются налоговые ставки и другие обязательные элементы налогообложения.

Полномочия представительного органа МО по принятию нормативного правового акта, устанавливающего, изменяющего или отменяющего местные налоги и сборы могут быть реализованы только при участии главы местной администрации, при наличии его инициативы или при наличии его заключения.

Порядок принятия решения о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений. Представительный орган определяет, какие органы или должностные лица местного самоуправления вправе выступить учредителем муниципального предприятия или учреждения, кто подготавливает и утверждает их уставы, каков порядок формирования уставного капитала муниципальных предприятий или учреждений, каков порядок наделения муниципальным имуществом, какие органы или должностные лица местного самоуправления вправе принять решение о реорганизации или ликвидации муниципальных предприятий или учреждений, определяет состав ликвидационной комиссии и порядок ее работы и другие вопросы.

Порядок принятия решений об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений. Представительный орган определяет порядок принятия соответствующих решений, он может самостоятельно принимать окончательное решение либо предусмотреть механизм согласования цен и тарифов с определенными органами и должностными лицами местного самоуправления.

Вопросы установления тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений сложны не только с экономической точки зрения, но имеют не менее сложную социальную составляющую. В условиях финансового дефицита муниципальных средств, неблагоприятных экономических условий, инфляционных процессов такие тарифы имеют тенденцию к росту. Поскольку муниципальные

предприятия и учреждения в большинстве случаев оказывают услуги населению, например, в сфере жилищно-коммунального хозяйства, транспортного обслуживания населения, здравоохранения, социально-культурного обслуживания и т.п., решение, вопросов, связанных с экономической, хозяйственной необходимостью повышения цен и тарифов, как правило, влечет недовольство населения муниципального образования. Необходимо учитывать эти обстоятельства и осторожно подходить к принятию подобных решений, учитывая возможные социальные последствия для тех или иных категорий населения муниципального образования. По этой причине совершенно оправдано расширение исключительной компетенции представительных органов в этих вопросах, поскольку эти органы имеют более тесную связь с населением муниципального образования.

Участие муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества. Это полномочие представительного органа также укрепляет его положение в общей структуре органов местного самоуправления муниципального образования. Раньше такие решения принимали главы муниципальных образований самостоятельно. В таких организациях, как Союз российских городов, Конгресс муниципальных образований, Российский союз местных властей, Союз малых городов, межрегиональных объединениях, например Ассоциации сибирских и дальневосточных городов (АСДГ) и др., в основном были представлены главы муниципальных образований или их представители.

Порядок материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления. Включение данного полномочия в перечень исключительных полномочий представительного органа местного самоуправления объясняется изменениями принципов взаимодействия органов местного самоуправления, закрепленных в Законе 2003 г. Во-первых, закреплен принцип разделения властных полномочий между тремя обязательными органами местного самоуправления: представительным органом, исполнительно-распорядительным органом и главой муниципального образования. Во-вторых, усиливается правовое положение представительного органа и закрепляется его приоритет. В-третьих, материально-техническое обеспечение деятельности органов местного самоуправления прежде всего связано с финансированием из местного бюджета, принятие которого отнесено к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Под материально-техническим и организационным обеспечением может пониматься самый широкий круг вопросов, например: обеспечение органов местного самоуправления оргтехникой, транс-

портом, мебелью, канцелярским оборудованием, предоставление информационных, справочных и иных материалов и т.п. Это не означает, что все это буквально должны осуществлять структурные подразделения представительного органа муниципального образования. Такими возможностями в большей мере обладает местная администрация, в структуре которой предусматривается соответствующий аппарат. Поскольку решение таких вопросов требует соответствующего и не малого бюджетного финансирования, в целях контроля за эффективным расходование финансовых средств на указанные цели законодатель счел целесообразным передать это полномочие представительному органу муниципального образования. Представительный орган, осуществляя его, принимает соответствующий муниципальный правовой акт, определяющий порядок материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления.

Приведенный перечень нельзя считать исчерпывающим или закрытым. Закон 2003 г. (ч. 11 ст. 35) предусматривает возможность определения иных полномочий представительных органов муниципальных образований федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Практика расширения перечня полномочий представительных органов в уставах МО некоторым образом уже сложилась. Главным образом это вопросы, связанные с определением структуры органов городского самоуправления и порядка взаимоотношений между органами городского самоуправления. Так, в Уставе г. Тюмени (ст. 40) к исключительной компетенции представительного органа отнесено 38 вопросов; в Уставе г. Челябинска — 28; в Уставе г. Петрозаводска содержится 48 вопросов, входящих в компетенцию городского Совета. Устав г. Омска (ст. 46) к исключительной компетенции представительного органа относит 23 вопроса. В частности, в их число входят: установление порядка назначения на должность и освобождения от нее руководителей муниципальных предприятий, учреждений, организаций; утверждение генерального плана развития города, правил его застройки; принятие решений о порядке передачи отдельных полномочий, объектов и финансовых ресурсов образованным на территории города органам территориального общественного самоуправления; согласование кандидатуры первого заместителя главы муниципального образования при назначении на должность и освобождении его от должности и др.

Представительный орган МО по вопросам, отнесенным к его компетенции, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории МО, а также решения по

вопросам организации деятельности этого представительного органа. Закон 2003 г. более детально регламентировал порядок подписания и обнародования решений представительного органа муниципального образования. Решения представительного органа подписывает и обнародует глава муниципального образования независимо от того, возглавляет ли он представительный орган или местную администрацию.

Если глава МО является одновременно главой местной администрации он наделяется правом отклонения решения, принятого представительным органом муниципального образования или правом отлагательного вето. Право отлагательного вето, по сути, воспроизводит на уровне местного самоуправления элементы механизма разделения властей, действующие на государственном уровне.

Законом предусмотрен 10-дневный срок, в течение которого глава МО может отклонить и вернуть в представительный орган муниципального образования решение, с которым он не согласен. Отклоненное решение возвращается с письменным мотивированным обоснованием. Мотивы могут быть разными: противоречия законодательству или недостаточная обеспеченность решения финансовыми и материально-техническими ресурсами.

Вето главы МО может быть преодолено при повторном рассмотрении отклоненного акта квалифицированным большинством не менее 2/3 депутатов представительного органа муниципального образования. В этом случае глава муниципального образования обязан подписать его в течение семи дней и обнародовать.

5. *Организация работы.* Деятельность представительного органа осуществляется в определенных организационно правовых формах, отвечающих принципам коллегиальности, свободного обсуждения и решения вопросов, гласности, учета общественного мнения. К таким *организационно-правовым формам* относятся:

- заседания (сессии);
- постоянные комиссии и рабочие группы депутатов;
- депутатские группы (фракции);
- работа депутатов в избирательных округах.

Уставами муниципальных образований или нормативными правовыми актами в структуре представительного органа могут предусматриваться коллегиальные руководящие органы, играющие роль президиумов представительных органов. Например, Уставом города Брянска (ст. 20 и 25) в структуре городского Совета предусматривается формирование малого Совета, который определяется как постоянно действующий орган городского Совета (его состав входят председатель городского Совета, его заместители, председатели постоянных комитетов).

В Законе 2003 г. создание подобных органов не предусмотрено. Поскольку структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, создание таких рабочих органов в структуре представительного органа местного самоуправления, возможно. Другое дело, что правовое пространство для наделения подобных органов самостоятельной компетенцией ограничено таким определением, как исключительное ведение представительного органа. Представительный орган местного самоуправления, коллегиально решая вопросы, находящиеся в его исключительном ведении, должен быть представлен полным составом депутатов или его квалифицированным большинством.

Новое во внутреннем устройстве представительных органов местного самоуправления — образование *депутатских объединений*. Органы местного самоуправления стоят вне политики по своей сути, поэтому депутатские объединения создаются обычно по территориальному или целевому принципу для решения конкретных задач. Но в крупных городах, где сильны политические партии и общественные организации, а в деятельности органов местного самоуправления присутствуют политические мотивы, в уставах предусматривается возможность создания депутатских объединений и групп по партийному принципу. Создание фракций по партийной принадлежности и политическим интересам в представительном органе предусмотрено в уставах г. Калининграда (ст. 24), г. Пензы (ст. 21).

Другой организационной формой работы представительного органа является создание *собственного аппарата представительного органа*. Порядок его создания, структура, штаты, регламент работы регулируется правовыми актами представительного органа. Сотрудники аппарата являются муниципальными служащими.

В целом перечисленные организационные формы составляют основу деятельности представительного органа. Организацию работы представительного органа МО координацию деятельности ее органов и депутатских объединений, руководство работой аппарата представительного органа в соответствии с уставом МО осуществляет глава муниципального образования, а в случае, если указанное должностное лицо является главой местной администрации, — председатель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава.

Глава МО не может быть одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации (п. 4 ч. 3 ст. 36). Исключение предусмотрено только для поселений численностью населения менее 1000 человек, в которых глава муниципального образования независимо от способа

его избрания одновременно может быть председателем представительного органа поселения и главой местной администрации. В этом случае представительный орган муниципального образования может не наделяться правами юридического лица. Во всех остальных случаях по общему правилу представительный орган муниципального образования обладает правами юридического лица.

Расходы на обеспечение деятельности представительного органа предусматриваются в местном бюджете отдельной строкой, что позволяет не только обеспечить реальную организационную самостоятельности представительных органов, учесть все финансовые затраты, необходимые для эффективной работы этого органа, но и сделать их максимально «прозрачными» для населения, желающего получить объективную информацию, во сколько обходится содержание их избранников.

В некоторых муниципальных образованиях сложилась практика формирования в составе местного бюджета специальных, целевых фондов, средства которых расходуются с согласия, по предложению, по письменному обращению депутатов представительного органа муниципального образования. Порядок создания и расходования таких фондов определялся исключительно решениями или постановлениями представительных органов. Например, в Омске с 1999 г. в составе бюджета города предусматриваются резервные фонды административных округов, которые используются на выполнение мероприятий по наказам избирателей и расходуются главами округов исключительно по предложениям депутатов, избранных в данном округе.

6. *Срок полномочий представительного органа муниципального образования.* Он определяется уставом муниципального образования в соответствии с федеральным законодательством. Срок полномочий депутатов не может быть менее двух и более пяти лет.

Полномочия представительного органа, а также депутатов прекращаются по истечении срока их деятельности, т.е. со дня начала работы представительного органа нового состава.

Полномочий представительного органа муниципального образования могут быть прекращены досрочно. Предусмотрены *четыре таких основания*:

- роспуск представительного органа в порядке и по основаниям наступления ответственности перед государством.
- принятие представительным органом решения о самороспуске, но только квалифицированным большинством депутатов — (2/3 или 3/4 общего состава депутатов), что может быть конкретизировано в уставе муниципального образования (например, из-за отсутствия в течение длительного времени необхо-

димого кворума депутатов для проведения заседаний, если число депутатов останется менее 2/3 установленного числа депутатов за шесть и менее месяцев до истечения срока полномочий; в этом случае представительный орган не может принимать решения из-за отсутствия необходимого кворума и для довыборов депутатов не остается времени); самороспуска может произойти и по политическим мотивом.

- вступление в силу решения соответствующего суда о неправомочности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий.
- преобразование муниципального образования.

Возникает вопрос, могут ли быть предусмотрены дополнительные основания для досрочного прекращения полномочий представительного органа в законодательстве субъекта РФ, в уставе муниципального образования? Представляется, что законом субъекта РФ этот перечень не может быть расширен.

В уставе МО могут быть предусмотрены дополнительные основания досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, поскольку такая возможность прямо предусмотрена в Законе 2003 г. В п. 7 ч. 1 ст 44 предусматривает, что уставом муниципального образования должны определяться 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. Кроме того, эти вопросы относятся к предмету уставного регулирования: в данном случае не нарушаются самостоятельность и свобода населения муниципального образования в регулировании вопросов, связанных с созданием и функционированием органов местного самоуправления.

Для обеспечения непрерывности функционирования представительных органов МО в случае досрочного прекращения их полномочий Законом 2003 г. устанавливаются сроки проведения новых выборов в представительные органы муниципальных образований.

При досрочном прекращении полномочий представительного органа МО, состоящего из депутатов, избранных населением непосредственно, проводятся досрочные муниципальные выборы в представительный орган.

Для прохождения всех стадий избирательного процесса, предусмотренных для проведения муниципальных выборов избирательным законодательством, требуется около трех месяцев. Не позднее чем через три месяца со дня вступления в силу решения о досроч-

ном прекращении полномочий представительного органа должны быть проведены досрочные муниципальные выборы.

В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального района, сформированного из глав поселений и депутатов представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района для замены прежних депутатов требуется меньший срок. Процедура замены депутатов представительного органа муниципального района должна быть проведена не позднее чем через месяц со дня досрочного прекращения полномочий указанного органа. Порядок выборов в состав представительного органа муниципального района других депутатов должен определяться в уставе муниципального района.

8.3. ГЛАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Закон 2003 г. предусматривает обязательное учреждение должности ***главы муниципального образования*** — это высшее должностное лицо муниципального образования, которое наделяется уставом МО собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Закон закрепил пять положений, составляющих основу правового статуса главы МО, обязательных при определении и конкретизации его правового положения в уставе муниципального образования.

Первое положение: должность главы муниципального образования всегда выборная. Глава МО не относится к категории муниципальных служащих. Он избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава. Конкретный способ выборов главы МО определяется в уставе муниципального образования.

Второе положение: в зависимости от способа выборов главы МО предусматриваются различия в характере его полномочий. Только избранный на муниципальных выборах глава МО может либо входить в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса, являясь его председателем, либо возглавлять местную администрацию.

Третье положение: в случае избрания главы МО представительным органом из своего состава он безальтернативно занимает должность председателя представительного органа муниципального образования. Будучи председателем представительного органа, глава муниципального образования обладает правом решающего голоса, которые может быть использовано, если в процессе принятия решения голоса депутатов при голосовании разделились поровну. В этом случае голос главы муниципального образования перевешивает равенство голосов в сторону позиции, им поддержанной.

Четвертое положение: глава МО не может быть одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации. Это ограничение не распространяется на небольшие поселения с численностью населения менее 1000 человек, в которых глава муниципального образования независимо от способа его избрания одновременно может быть председателем представительного органа поселения и главой местной администрации. Такая организационная модель местного самоуправления является альтернативной и может быть предусмотрена только в уставе муниципального образования. Предполагается, что в небольших муниципальных образованиях крупный муниципальный аппарат содержать нецелесообразно. Решение основных вопросов местного значения в основном лежит на местной администрации. Глава МО, возглавляя представительный и исполнительный органы местного самоуправления, может более эффективно координировать их деятельность по решению конкретных вопросов местного значения.

Пятое положение: в случае формирования представительного органа муниципального района из глав поселений и депутатов представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района, глава муниципального района является председателем представительного органа муниципального района. Глава администрации муниципального района назначается на эту должность по контракту.

Глава МО обладает следующими *исключительными полномочиями*:

- 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;
- подписывает и обнародует в соответствии с уставом муниципального образования нормативные правовые акты, принятые представительным органом;
- издает в пределах своих полномочий правовые акты;
- вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования.

Необходимо заметить, что этот перечень является закрытым, следовательно, не может быть расширен в законодательстве субъекта РФ или иных муниципальных правовых актах. При этом глава муниципального образования в зависимости от того, является он председателем представительного органа или возглавляет местную администрацию, наделяется уставом муниципального образования иными дополнительными полномочиями председателя представи-

тельного органа или главы местной администрации муниципального образования.

Глава МО подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования. Подотчетность, по сути, является одной из действенных форм контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. Формы и механизмы контроля, а также порядок и сроки предоставления главой муниципального образования отчетов о своей деятельности определяются в уставе муниципального образования. Отчеты перед населением могут проводиться непосредственно на собраниях, конференциях, сходах граждан или через средства массовой информации.

Проводившийся анализ уставов муниципальных образований показал, что в большинстве из них содержится только упоминание об отчетах главы МО без конкретизации порядка, периодичности и формы отчета перед населением и представительным органом. В.И. Васильев отмечет, что в лучшем случае в уставах муниципальных образований говорится об отчетах глав администрации перед населением через местную газету и другие средства массовой информации[1].

В некоторых уставах принцип подотчетности главы МО более конкретизирован. Устав г. Орла (ст. 33) предусматривает, что глава города (мэр) отчитывается о своей деятельности на заседании городского Совета. По отчету мэра городской Совет принимает решение об утверждении или не утверждении результатов деятельности мэра. Решение об утверждении результатов деятельности мэра может содержать предложения и замечания, которые мэр обязан учесть в планах на следующий год[2].

Одним из существенных элементов правового статуса главы МО, как и любого другого выборного должностного лица, является срок полномочий, а также основания и порядок прекращения его полномочий, в том числе и досрочного прекращения полномочий.

В соответствии со ст. 44 ч. 1 п. 7 Закона 2003 г. срок полномочий выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц также должны определяться в уставе муниципального образования. В то же время в Законе установлен конкретный перечень оснований для досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования. Возникает вопрос, что же остается для уставного регулирования? Может ли быть

---

[1] *Васильев В.И.* Указ. соч. С. 221—223.

[2] Устав г. Орла, принятый решением Орловской городской Думы 10—14 декабря 1996 г. № 23/060-ГД // *Орловские* вести. 15 декабря 1996 г. № 132(765).

расширен в уставе муниципального образования перечень оснований для досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования?

Полагаем, что этот перечень является исчерпывающим и не может быть расширен в законодательстве субъектов РФ и уставах муниципальных образований. В поддержку данной позиции можно привести следующие аргументы.

Статья 71 (п. «в») Конституции РФ относит к исключительному ведению РФ регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина. Субъекты РФ в силу статьи 72 (п. «б») совместно с РФ могут осуществлять защиту прав и свобод человека, т.е. речь может идти только о дополнительных гарантиях, направленных на усиление защиты прав и свобод, установленных Конституцией и федеральным законодательством. Право избирать и быть избранным относится к одному из основных прав граждан (ст. 32 Конституции РФ), поэтому регулировать эти конституционные права можно только на уровне Российской Федерации. Досрочное прекращение полномочий затрагивает права гражданина избранного на определенный срок, поэтому органы государственной власти субъектов РФ своими законами и органы местного самоуправления в уставах муниципальных образований не вправе осуществлять собственное правовое регулирование вопросов, связанных с выборами органов и должностных лиц, досрочным прекращением их полномочий.

Все *основания досрочного прекращения полномочий* главы муниципального образования можно разделить на три вида.

1) в добровольном порядке — отставка по собственному желанию;

2) в связи с установлением определенного юридического факта — смерть; признание судом недееспособным или ограниченно дееспособным; признание судом безвестно отсутствующим или объявление умершим; вступление в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда; выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; прекращение гражданства Российской Федерации, прекращение гражданства иностранного государства—участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления; установление в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы МО; досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования, если глава муниципального образования был избран из состава данного органа.

3) в порядке наступления ответственности — отрешение от должности в порядке наступления ответственности перед государством; отзыв избирателями.

Основания и порядок прекращения полномочий главы муниципального образования должны конкретизироваться в уставе муниципального образования.

В уставах муниципальных образований основаниями для отставки называются причины личного характера, в частности болезнь, препятствующая исполнению должностных полномочий, выезд на постоянное место жительства за пределы территории муниципального образования, замещение должности, несовместимой с занятием должности главы муниципального образования. Причиной для отставки могут быть и политические мотивы.

Процедура добровольного сложения полномочий (отставки по собственному желанию) главы муниципального образования подлежит закреплению в уставе муниципального образования.

Решение о досрочном прекращении полномочий в связи с установлением определенного юридического факта также должно приниматься представительным органом муниципального образования на основании актов уполномоченных органов, установивших соответствующий юридический факт.

Иногда приводят возражения против досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования по основаниям вступления в законную силу обвинительного приговора суда. В соответствии со ст. 402 Уголовно-процессуального кодекса РФ вступивший в законную силу приговор суда может быть обжалован в порядке надзора. Задаются вопросом, должен ли занять прежнюю должность бывший глава, если дело было пересмотрено в порядке надзора и он был оправдан? Кроме того, полагают, что необходимо учитывать тяжесть совершенного преступления. Преступления значительно различаются по степени общественной опасности. Логично, что глава муниципального образования, осужденный по ст. 285 УК РФ (злоупотребление служебным положением) или по ст. 159 УК РФ (мошенничество), не может далее исполнять свои обязанности. Напротив, если преступление совершено по неосторожности либо если за него не назначено наказание в виде лишения или ограничения свободы, оно не должно препятствовать осуществлению полномочий главы муниципального образования[1].

Глава МО может быть отрешен от должности высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительно-

[1] *Комментарий* к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Под ред. С.Е. Чаянова. М., 2005. С. 230—231.

го органа государственной власти субъекта РФ) в порядке, предусмотренном ст. 74 Закона от 2003 г.

Глава МО может быть отозван по результатам голосования по отзыву, проводимого по инициативе населения муниципального образования. Основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

8.4. МЕСТНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ

Закон 2003 г. относит местные администрации (исполнительно-распорядительные органы муниципального образования) к обязательным органам местного самоуправления.

Местной администрацией можно назвать подотчетный представительному органу муниципального образования самостоятельный невыборный орган местного самоуправления, наделенный соответствующими полномочиями по решению вопросов местного значения для осуществления исполнительно-распорядительной деятельности в определенных сферах муниципального управления, а также полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Местная администрация является органом общей компетенции, осуществляющим функции управления по предметам ведения муниципальных образований. Компетенция местной администрации закрепляется в уставе муниципального образования. Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования, но только по представлению главы местной администрации. Глава местной администрации разрабатывает структуру местной администрации и представляет ее на утверждение представительного органа муниципального образования.

Структуру местной администрации составляют внутренние подразделения, которые являются органами местной администрации. Структурные подразделения могут носить различные наименования — департаменты, комитеты, управления, отделы, сектора, которые отличаются друг от друга по объему, характеру и значимости выполняемых функций. Органы местной администрации подразделяются на отраслевые (функциональные) и территориальные.

Отраслевые (функциональные) органы местной администрации имеют специальную компетенцию и выполняют функции по управлению отдельной отраслью или сферой муниципального хозяйства.

Отраслевые органы управляют отдельными отраслями муниципального хозяйства, руководят или координируют деятельность соответствующих отраслевых муниципальных предприятий или учреждений. Это, например, такие отдельные отрасли, как образование, здравоохранение, муниципальный транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, общественное питание торговля и бытовое обслуживание населения, развитие массовой физической культуры и спорта, благоустройство и озеленение, охрана общественного порядка и других, отнесенных к вопросам местного значения соответствующего муниципального образования. Как правило, соответствующей отраслью управляет отдельный орган в структуре местной администрации.

Функциональные органы местной администрации создаются для выполнения общих управленческих функций, носящих межотраслевой или внеотраслевой характер: экономических, финансовых, бюджетных, по управлению объектами муниципальной собственности, в области строительства, землеустройства и т.д.

Территориальные органы местной администрации создаются, как правило, в крупных муниципальных образованиях, имеющих внутреннее административно-территориальное устройство, районы или округа. Например, в городах, имеющих районное деление, в структуре администрации города создаются администрации районов в городе. Поскольку районные администрации являются подразделениями городской администрации, их компетенция производна от общей компетенции администрации города. Как правило, в администрациях районов представлены территориальные подразделения отраслевых или функциональных органов городской администрации, которые действуют в системе двойного подчинения, подчиняясь по вертикали вышестоящему органу городской администрации, и по горизонтали главе районной (окружной) администрации.

Правовой статус органов местной администрации характеризуется следующими признаками.

1. Они являются органами специальной компетенции, выполняющими функции по управлению отдельной отраслью или сферой муниципального хозяйства. Их компетенция определяется в специальном положении, утверждаемом представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации.

2. Органы местной администрации могут наделяться правом юридического лица по решению представительного органа муниципального образования (ст. 41 Закона 2003 г.).

3. Органы местной администрации могут руководить деятельностью подчиненных им муниципальных учреждений или муниципальных предприятий в соответствии с положением о них. Напри-

мер, департамент здравоохранения администрации города может быть наделен полномочиями заключать и расторгать контракты с руководителями муниципальных лечебных учреждений.

4. Структурные подразделения местной администрации по всем вопросам своей деятельности подчиняются главе местной администрации.

Органы местной администрации формируются на основе принципа единоначалия, они возглавляются единоличным руководителем. В качестве совещательных органов при них могут создаваться коллегии или другие консультативные органы, которые не обладают собственной компетенцией, а принятые ими решения оформляются приказом или распоряжением руководителя органа местной администрации.

Порядок назначения и освобождения от должности руководителей органов местной администрации определяется представительным органом муниципального образования. Они могут назначаться и освобождаться главой местной администрации самостоятельно, как это принято в большинстве муниципальных образований, или представительным органом по представлению главы муниципального образования.

5. Руководители органов местной администрации издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям. Глава местной администрации вправе отменять приказы и распоряжения руководителей органов местной администрации.

6. Органы местной администрации финансируются из местного бюджета в пределах сметы, предусмотренной на содержание местной администрации. В отличие от других муниципальных учреждений и муниципальных предприятий они не могут использовать другие источники финансирования, поскольку запрещено совмещение функций органов местного самоуправления с функциями хозяйствующих субъектов. Такие ограничения установлены Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках"» от 22 марта 1991 г. № 948-1 .

Местной администрацией руководит глава местной администрации *на принципах единоначалия*. Принцип единоначалия в руководстве местной администрацией означает непосредственность и самостоятельность в организации ее работы, а также персональную ответственность за деятельность местной администрации со всеми ее структурными подразделениями.

Законом 2003 г. предусматривается *два альтернативных способа занятия должности главы местной администрации*. Оба зависят от правового положения главы муниципального образования, закрепленного в уставе муниципального образования.

При первом способе глава муниципального образования занимает должность вследствие избрания на муниципальных выборах, если такой вариант предусмотрен в уставе муниципального образования. Тогда он совмещает свою должность с должностью главы местной администрации.

При втором способе глава муниципального образования возглавляет представительный орган муниципального образования и в силу этого не может совмещать свою должность с должностью главы местной администрации. В этом случае в структуре органов местного самоуправления появляется самостоятельное должностное лицо — глава местной администрации, назначаемый на эту должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности.

Претендент на должность главы местной администрации должен обладать необходимыми профессиональными качествами, знаниями и опытом в области управления муниципальным хозяйством и муниципальной службой. В этом случае глава местной администрации в меньшей мере выступает муниципальным политиком, а является профессиональным управляющим или администратором.

Закон 2003 г. подробно регламентирует все действия, связанные с назначением главы администрации по конкурсу и определяет условия, которые должны быть разработаны и утверждены представительным органом муниципального образования для заключения контракта.

Контракт для главы администрации представляет собой срочный трудовой договор, который должен соответствовать требованиям законодательства о муниципальной службе и трудового законодательства. Должность главы местной администрации, если она не замещается главой муниципального образования, является муниципальной должностью муниципальной службы, замещаемой путем заключения трудового договора. На муниципальных служащих распространяется действие российского законодательства с особенностями, предусмотренными Законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

В контракте должны быть отражены *все условия* в рамках правового статуса муниципального служащего и правового статуса главы местной администрации, предусмотренные в законодательстве о муниципальной службе и уставе муниципального образования:

- права и обязанности главы местной администрации;
- ограничения, связанные с муниципальной службой;
- гарантии, предусматривающие условия работы и обеспечивающие исполнение должностных обязанностей;
- соответствующее денежное содержание и иные выплаты;

- порядок предоставления отпуска;
- обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением им должностных обязанностей, обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения им муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей, ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей;
- основания для расторжения контракта.

Условия контракта для главы местной администрации должны быть разработаны и утверждены до проведения соответствующего конкурса, поскольку проект контракта должен быть опубликован не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса.

Условия контракта для главы местной администрации состоят *из двух обязательных частей*. В части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, условия контракта утверждаются представительным органом соответствующего муниципального образования (поселения, муниципального района, городского округа). В части, касающейся осуществления главой местной администрации отдельных государственных полномочий, переданных местной администрации федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, условия контракта устанавливаются законом субъекта РФ.

Закон 2003 г. определяет общие условия проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации.

Представительный орган муниципального образования наделяется правом самостоятельно решать все основные вопросы, связанные с проведением конкурса. Для этого представительному органу необходимо разработать и принять положение о порядке проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации. За основу может быть взята процедура проведения конкурсов на замещение государственных должностей, предусмотренная Положением о проведении конкурса на замещение вакантной государственной должности федеральной государственной службы, утвержденным Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 604.

Численный состав конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования. Персональный состав конкурсной комиссии зависит от типа муниципального образования. В городских и сельских поселениях члены конкурсной комиссии назначаются в полном составе представительным органом поселения. В муниципаль-

ных районах или городских округах создаются смешанные конкурсные комиссии, где две трети ее членов назначаются представительным органом муниципального района (городского округа), а одна треть — законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации. Участие органов государственной власти в формировании конкурсной комиссии обусловлено тем, что глава администрации муниципального района или городского округа должен будет отвечать и за реализацию отдельных государственных полномочий, переданных этим муниципальным образованиям.

По нашему мнению, в современных условиях реформирования местного самоуправления такой механизм замещения должности главы местной администрации является наиболее перспективным с точки зрения оптимизации взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления, и прежде всего в городском округе, являющимся одновременно административным центром субъекта РФ, поскольку глава местной администрации будет подконтролен и представительному органу муниципального образования и высшему должностному лицу субъекта РФ в части выполнения условий контракта, касающихся выполнения отдельных государственных полномочий.

Решение конкурсной комиссии является основанием для принятия представительным органом муниципального образования решения о назначении на должность главы местной администрации кандидата, рекомендованного конкурсной комиссией, и заключении с ним соответствующего контракта. Поскольку решение представительного органа местного самоуправления принимается на его заседании в соответствии с установленным регламентом, не исключена ситуация, когда в силу разных причин для принятия решения о назначении на должность главы местной администрации может не набраться нужного количества голосов. В Законе следовало предусмотреть решение конкурсной комиссии в качестве окончательного основания для назначения на должность главы местной администрации и заключения с ним контракта.

Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования.

Сторонами контракта с главой местной администрации выступают лица подписавшие этот контракт: с одной стороны — лицо, назначенное на должность главы местной администрации по результатам проведенного конкурса, с другой — глава муниципального образования. Таким образом, прийти к решению о расторжении

контракта с главой местной администрации по соглашению сторон могут только сам глава местной администрации и глава муниципального образования.

Определенные сложности могут возникнуть с определением в качестве одной из сторон контракта других субъектов, а именно представительного органа муниципального образования и высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ, которые не могут признаваться надлежащими сторонами контракта (трудового договора), поскольку не предусматривается отдельное подписание контракта с их стороны или со стороны их представителей. Однако по их заявлению контракт с главой местной администрации может быть расторгнут в судебном порядке.

Представительный орган может обратиться с заявлением в суд для расторжения контракта с главой местной администрации в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения.

Высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ может обратиться в суд с заявлением о расторжении контракта с главой местной администрации в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Срок полномочий главы местной администрации, назначаемого по контракту, определяется уставом муниципального образования и, как правило, не должен превышать срок полномочий представительного органа муниципального образования. Контракт с главой местной администрации может заключаться на срок от одного года до пяти лет.

Полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта, *прекращаются досрочно в случае*:

- смерти;
- отставки по собственному желанию;
- расторжения контракта по соглашению сторон или в судебном порядке;
- отрешения от должности в соответствии со ст. 74 Федерального закона № 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;
- призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу.

Законом предусматриваются ***ограничения для главы местной администрации***, связанные с пребыванием в этой должности. Глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности. Кроме этого на главу местной администрации распространяются все другие ограничения, связанные с муниципальной службой. Глава местной администрации, как и любой другой муниципальный служащий, *не вправе*:

1) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;

2) быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутатом законодательного (представительного) органа субъекта Федерации, депутатом представительного органа местного самоуправления, членом иных выборных органов местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления;

3) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;

4) состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено законом или если в порядке, установленном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, в котором он состоит на муниципальной службе либо который непосредственно подчинен или подконтролен ему;

6) использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое имущество и служебную информацию;

7) получать гонорары за публикации и выступления в качестве муниципального служащего;

8) получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением им должностных обязанностей;

9) выезжать в командировки за счет средств физических и юридических лиц, за исключением командировок, осуществляемых на взаимной основе по договоренности органов местного самоуправления муниципального образования с органами местного самоуправления других муниципальных образований, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления иностранных государств, международными и иностранными некоммерческими организациями;

10) принимать участие в забастовках;

11) использовать свое служебное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений;

12) образовывать в органах местного самоуправления структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений, за исключением профессиональных союзов.

Глава местной администрации *обязан* передавать в доверительное управление под гарантию муниципального образования на время прохождения муниципальной службы находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, установленном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ.

8.5. КОНТРОЛЬНЫЙ ОРГАН МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В структуре органов местного самоуправления может быть предусмотрен ***контрольный орган муниципального образования*** (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и др.). Наличие в структуре органов местного самоуправления контрольного органа не является обязательным. Учреждение этого органа, определение его функций и компетенции, порядок его формирования относится к предмету уставного регулирования. Эти вопросы должны решаться в зависимости от типа муниципального образования, объема решаемых им вопросов местного значения, характеристик местного бюджета и муниципальной собственности.

Контрольный орган МО осуществляет контрольные полномочия или функции *по двум основным направлениям*:

1) за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении;

2) за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Во многом эти полномочия перекликаются с контрольными полномочиями представительного органа МО, которые могут быть реализованы непосредственно через депутатов, создаваемые депутатские комиссии, комитеты и другие рабочие органы или через создание специального контрольного органа.

Раньше представительный орган МО контрольные функции осуществлял не через специально созданный орган, а, как правило, силами депутатов, депутатских объединений, чаще всего не обладающих соответствующим образованием или специальными познаниями в финансово-бюджетной сфере, муниципальном управлении и муниципальной экономике. Без профессионально подготовленных специалистов контрольная функция превращалась в фикцию. Желание разобраться в законности и качестве деятельности специалистов, входящих в структуры администрации и отвечающих за эффективность управления местным бюджетом и муниципальной собственностью, легко разбивалось о «профессионализм» специалистов, не заинтересованных в ревизии своей деятельности.

Для эффективного осуществления представительным органом муниципального образования контрольных функций необходимо создание специального контрольного органа, и, прежде всего, в сфере финансового и бюджетного контроля. Поэтому в муниципальных образованиях, особенно в крупных городах, представительными органами местного самоуправления стали создаваться органы финансового контроля — *контрольно-счетные палаты*, осуществлявшие контроль за порядком исполнения местного бюджета и законностью расходования бюджетных средств.

Например, в г. Омска создана контрольно-счетная палата, которая является постоянно действующим органом финансового контроля, образуемым Омским городским Советом и подотчетным ему. Ее задачами являются: организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей бюджета г. Омска; определение эффективности и целесообразности расходов муниципальных средств и использования муниципальной собственности; оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов бюджета города; экспертиза проектов бюджета, городских целевых программ и иных нормативно — правовых актов органов городского самоуправления, проектов областных и федеральных законов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств бюджета города, или влияющих на формирование и исполнение бюджета; анализ выявленных отклонений от установленных

показателей бюджета города Омска и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом; контроль за законностью и своевременностью движения средств бюджета города Омска и его средств в государственных банках, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях; регулярное представление Омскому городскому Совету информации о ходе исполнения бюджета города и результатах проводимых контрольных мероприятий.

В других муниципальных образованиях создавались финансово-ревизионные органы, формируемые представительным органом и входящие в ее структуру. Например, статус счетной палаты Екатеринбурга подразумевает, что она является постоянно действующим органом муниципального финансового контроля, входит в состав городской Думы и ей подотчетна[1].

Следует отметить также, что Закон 2003 г. расширил функции контрольного органа по сравнению с функциями ранее созданных и действующих в настоящее время контрольно-счетных палат муниципальных образований — от традиционного контроля за исполнением бюджета и финансового контроля до контроля за порядком управления и распоряжения муниципальной собственностью. При формировании контрольного органа муниципального образования и утверждении соответствующего положения об этом органе представительный орган муниципального образования может расширить функции и соответственно полномочия контрольного органа муниципального образования, однако в пределах, не выходящих из рамок собственной компетенции представительного органа муниципального образования, и не нарушающих собственных полномочий других органов муниципального образования.

Контрольный орган МО формируется в порядке, предусмотренном уставом. Федеральный закон предоставляет два способа формирования этого органа: на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования.

Первый способ — формирование контрольного органа на муниципальных выборах — вызывает определенные сомнения в практическом его применении в муниципальных образованиях. Во-первых, действующее федеральное избирательное законодательство непосредственно проведение подобных выборов не регламентирует. Общие положения касающиеся, замещения посредством прямых выборов должности или членства в органе (палате органа) местного самоуправления, нуждаются в соответствующей адаптации в законодательстве субъекта РФ или уставе муниципального образования

[1] *Вестник* Екатеринбургской городской думы. 2002. № 55.

(ст. 2 п. 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Во-вторых, проведение процедуры выборов требует значительных финансовых затрат из местного бюджета. В-третьих, сформированный на муниципальных выборах контрольный орган становится в значительной степени независимым от представительного органа муниципального образования, который, прежде всего, заинтересован в его создании для эффективного осуществления собственных контрольных функций.

Второй способ — формирование контрольного органа представительным органом муниципального образования — отвечает уже сложившейся практике создания подобных органов и осуществляется с непосредственным участием представительного органа. Представительный орган муниципального образования может предусмотреть назначение либо избрание депутатами представительного органа должностных лиц контрольного органа. Может быть предусмотрен смешанный способ формирования контрольного органа, когда часть должностных лиц контрольного органа избирается, а часть назначается.

Некоторые контрольно-счетные палаты создавались в муниципальных образованиях по аналогии с контрольно-счетными палатами субъектов РФ представительным органом и местной администрацией на паритетных началах, где кандидатуры половины аудиторов контрольно-счетной палаты предлагались главой местной администрации, кандидатуры другой половины предлагались представительным органом местного самоуправления.

Федеральным законом 2003 г. какое-либо участие местной администрации в формировании контрольного органа не допускается, так как она, являясь исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления, не может участвовать в формировании контрольного органа, ее деятельность связана с исполнением бюджета и управлением муниципальной собственностью, а это основные объекты контроля.

Поскольку контрольный орган МО входит в структуру органов местного самоуправления его деятельность может быть прекращена или приостановлена *только путем внесения соответствующих изменений в устав муниципального образования*, вступающих в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего муниципальный правовой акт о внесении в устав указанных изменений и дополнений. Деятельность контрольного органа не может быть прекращена также в связи с досрочным прекращением полномочий представительного органа муниципального образования, сформировавшего этот орган.

Компетенция контрольного органа МО предусматривается в положении об этом органе, утверждаемом представительным органом муниципального образования.

Контрольный орган МО в соответствии с установленной компетенцией проводит *проверки*:

- предусмотренные планами и программой работы контрольного органа;
- по поручениям представительного органа, его постоянных комиссий или комитетов;
- по запросам депутатов или группы депутатов.

Результаты проверок подлежат опубликованию (обнародованию). Порядок и сроки опубликования результатов проверок определяются представительным органом местного самоуправления. Представительный орган может предусмотреть опубликование отчета о каждой проведенной проверке или опубликование общего отчета о всех проведенных проверках в течение года.

Законом 2003 г. закреплена обязанность органов и должностных лиц местного самоуправления представлять в контрольный орган муниципального образования по его требованию необходимую информацию и документы. Эта обязанность может быть расширена для других субъектов, деятельность которых связана с использованием средств местного бюджета и объектов муниципальной собственности. В качестве примера можно привести довольно удачную правовую норму, устанавливающую область действия контрольных полномочий контрольно-счетной палаты г. Омска. Они распространяются на Омский городской Совет и администрацию города (в том числе их аппараты, структурные подразделения), администрации административных округов г. Омска, муниципальные предприятия и учреждения, на предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения, вне зависимости от видов и форм собственности, если они получают и используют средства из городского бюджета или используют муниципальную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные решениями Омского городского Совета налоговые и иные льготы и преимущества.

На деятельность общественных объединений, не городских (немуниципальных) фондов и иных не городских (немуниципальных) некоммерческих организаций, профсоюзов, политических партий контрольные полномочия контрольно-счетной палаты распространяются в части, связанной с получением, перечислением или использованием ими средств бюджета города, использованием муниципальной собственности и управление ею, а также в части предоставленных решениями Омского городского Совета налоговых льгот и иных льгот и преимуществ.

Целесообразно было бы предусмотреть в федеральном законодательстве или законодательстве субъекта РФ ответственность за неисполнение требований контрольного органа при проведении соответствующих проверок.

8.6. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Избирательные комиссии муниципальных образований являются прежде всего элементами единой системы избирательных комиссий в Российской Федерации. Закон 2003 г. не рассматривает их как органы местного самоуправления, поместив ст. 39 об избирательных комиссиях муниципальных образований в главу «Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления».

С вступлением в силу Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ[1] законы субъектов Российской Федерации были исключены из числа правовых актов, которыми может регулироваться: статус избирательных комиссий МО; возможность наделения данных комиссий статусом юридического лица; число членов комиссии с правом решающего голоса. Федеральный законодатель проявил в решении данного вопроса объяснимую с точки зрения бюджетной экономии непоследовательность. На фоне запрета региональному законодателю определять правовой статус избирательной комиссии муниципального образования в сфере правотворческой компетенции субъектов Российской Федерации тем не менее оставлены следующие вопросы:

1) замещение работниками аппаратов избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, должностей муниципальной службы;

2) установление уровня материального (в том числе размера и вида денежного содержания, иных выплат) и социального обеспечения замещающих должности муниципальной службы работников;

3) определение возможности работы на постоянной (штатной) основе иных, кроме председателя, членов избирательной комиссии муниципального образования, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, с правом решающего голоса;

4) установление размера и вида денежного содержания членов указанных комиссий с правом решающего голоса, работающих на постоянной (штатной) основе, иных выплат этим членам комиссии.

Избирательная комиссия, организующая в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального

[1] *СЗ* РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

образования подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления, местного референдума, является избирательной комиссией муниципального образования. Это муниципальный орган, который не входит в структуру органов местного самоуправления.

Уставом МО, нормативным правовым актом органа местного самоуправления избирательной комиссии муниципального образования может быть придан *статус юридического лица.*

Полномочия избирательной комиссии МО по решению соответствующей избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, принятому на основании обращения представительного органа этого муниципального образования, могут возлагаться на территориальную комиссию. Порядок возложения полномочий в случае отсутствия представительного органа муниципального образования может быть установлен законом субъекта Российской Федерации. Если на территории муниципального образования образуется несколько территориальных комиссий, полномочия избирательной комиссии муниципального образования могут быть возложены на одну из них.

Срок полномочий избирательной комиссии муниципального образования составляет четыре года. Если срок полномочий истекает в период избирательной кампании, после назначения референдума и до окончания кампании референдума, в которых участвует данная комиссия, он продлевается до окончания этой избирательной кампании, кампании референдума. Данное положение не применяется при проведении повторных и дополнительных выборов депутатов представительного органа муниципального образования. Полномочия избирательной комиссии могут быть прекращены досрочно законом субъекта Российской Федерации в случае преобразования. Днем досрочного прекращения полномочий такой избирательной комиссии муниципального образования является день вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о преобразовании муниципального образования.

Избирательная комиссия муниципального образования формируется в количестве 5—11 членов с правом решающего голоса.

Формирование избирательной комиссии муниципального образования осуществляется представительным органом муниципального образования на основе предложений политических партий, списки которых допущены к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания РФ, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, предложений собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, а также предложений избирательной комиссии муниципального образования предыдущего состава, избирательной

комиссии субъекта Российской Федерации, а формирование избирательной комиссии поселения — также на основе предложений избирательной комиссии муниципального района.

Представительный орган обязан назначить не менее 1/2 общего числа членов избирательной комиссии муниципального образования на основе поступивших предложений:

1) политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации;

2) политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации;

3) избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования.

Представительный орган муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения обязан назначить не менее двух членов избирательной комиссии муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения на основе поступивших предложений избирательной комиссии субъекта Федерации. Представительный орган поселения обязан назначить не менее двух членов избирательной комиссии поселения на основе поступивших предложений избирательной комиссии муниципального района.

Деятельность избирательной комиссии мо осуществляется *коллегиально.* Комиссия правомочна приступить к работе, если ее состав сформирован не менее чем на две трети от установленного состава.

Избирательные комиссии муниципальных образований, действующие на постоянной основе и являющиеся юридическими лицами, имеют аппараты, структура и штаты которых устанавливаются указанными комиссиями самостоятельно. Замещение работниками аппаратов избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, должностей муниципальной службы определяется законами и иными нормативными правовыми актами субъектов рф, уставами муниципальных образований и иными нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Уровень материального (в том числе размер и виды денежного содержания, иных выплат) и социального обеспечения замещающих должности муниципальной службы работников аппаратов комиссий устанавливается законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Председатель избирательной комиссии МО, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, работает в соответствующей комиссии на постоянной (штатной) основе. Возможность работы на постоянной (штатной) основе иных членов избирательной комиссии МО, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса, а также размер и виды денежного содержания членов указанной комиссии с правом решающего голоса, работающих на постоянной (штатной) основе, иных выплат этим членам комиссии определяются законами, иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, уставами муниципальных образований, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Член избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса замещают муниципальную должность в соответствии с законом, иным нормативным правовым актом субъекта РФ, уставом муниципального образования, иным нормативным правовым актом органа местного самоуправления.

8.7. СТАТУС ДЕПУТАТА, ЧЛЕНА ВЫБОРНОГО ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ВЫБОРНОГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Под ***статусом депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления*** следует понимать совокупность прав и обязанностей, правовых, организационных, социальных и иных гарантий, а также ограничений при осуществлении своих полномочий.

Депутат — член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения. Это лицо, избранное избирателями соответствующего избирательного округа в представительный орган муниципального образования на основе равного прямого избирательного права при тайном голосовании.

Член выборного органа местного самоуправления — выборное должностное лицо органа местного самоуправления, сформированного на муниципальных выборах.

Выборное должностное лицо местного самоуправления — должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах.

Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» предусматривает, что депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, занимающие выборные должности, не признаются муниципальными служащими и их статус законодательством о муниципальной службе не регулируется. Таким образом, они выделены в отдельную категорию субъектов муниципального права, правовой статус которых должен регулироваться отдельным законодательством.

Выборные муниципальные должности должны предусматриваться в уставах муниципальных образований. В уставе муниципального образования могут содержаться отсылочные нормы к иным муниципальным правовым актам, которыми могут устанавливаться выборные муниципальные должности в представительном органе или ином выборном органе муниципального образования. Законами субъектов РФ не могут устанавливаться выборные муниципальные должности или ограничиваться их создание в муниципальных образованиях.

До принятия Закона 2003 г. статус депутатов и иных выборных должностных лиц местного самоуправления мог устанавливаться федеральным законом и законами субъектов РФ. Отдельный федеральный закон о статусе выборных должностных лиц местного самоуправления так и не был принят. Проект федерального закона «Об основах правового статуса выборного лица местного самоуправления в Российской Федерации» был отклонен Президентом РФ в 2000 г. и с тех пор находится в согласительной комиссии, созданной совместно Советом Федерации и Государственной Думой ФС РФ.

В большинстве субъектов РФ были приняты законы о статусе депутатов представительных органов местного самоуправления. Их полномочия регулировались с различной степенью полноты и конкретности. Например, в Законе «О местном самоуправлении в Вологодской области», содержится специальный раздел «Основы правового положения депутата представительного органа местного самоуправления» и указание на то, что правовое положение депутата более полно и конкретно определяется в уставе муниципального образования. В других субъектах РФ статус депутата определялся в специальном законе. В Омской области, например, принят Закон «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления в Омской области» от 19 октября 1996 года № 72-ОЗ (в ред. от 29 апреля 2003 г. № 437-ОЗ). Кроме того, подробные разделы о правах и обязанностях депутатов содержатся во многих уставах муниципальных образований или регламентах работы представительных органов местного самоуправления.

В некоторых субъектах РФ были приняты законы, регулирующие особенности правового статуса иных выборных должностных лиц местного самоуправления, например: о статусе главы муниципального образования — Республика Башкортостан, Кировская, Рязанская, Тверская области; о социальных гарантиях главам муниципальных образований Алтайский край, Белгородская, Вологодская области; о статусе выборных должностных лиц местного самоуправления — Республика Карелия, Краснодарский край, Амурская, Рязанская области.

Закон от 6 октября 2003 года ограничил правовое регулирование субъектов РФ, в том числе в вопросах установления статуса депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Теперь эти вопросы должны регулироваться федеральным законом и уставами муниципальных образований. В связи с этим некоторые субъекты РФ признали утратившими силу свои законы о статусе депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления.

Федеральный закон 2003 г. в отличие от прежнего кроме минимального срока полномочий выборных лиц установил и максимальную продолжительность их срока. По сути, положения указанного Закона приведены в соответствие с требованиями ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В настоящее время в Российской Федерации сложилась практика определения в законах субъекта и уставах муниципальных образований четырехлетнего срока полномочий депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, а поскольку установление сроков их полномочий отнесено к предмету уставного регулирования, думается, что этот срок повсеместно увеличится до пяти лет.

Срок полномочий депутата, другого выборного должностного лица, который был установлен на момент его избрания, не может быть изменен (сокращен или продлен). Решение об изменении срока полномочий, а также решение об изменении перечня полномочий применяется только к выборным должностным лицам местного самоуправления, избранным после вступления в силу соответствующего решения. Это требование не относится к случаям досрочного прекращения полномочий указанных лиц.

Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы выборного органа местного самоуправления нового созыва. Такая законодательная формулировка обеспечивает непрерывность функционирования важнейших органов местного самоуправления, формируемых на определенный срок. Практиче-

ский смысл этого положения становится понятен, если привести ситуацию, когда представительный орган нового состава не может приступить к работе из-за отсутствия необходимого кворума депутатов (2/3 от общего состава депутатов), например, если не во всех избирательных округах признаны выборы депутатов состоявшимися.

До избрания необходимого количества депутатов будет действовать представительный орган прежнего созыва, который прекратит свою работу со дня начала работы представительного органа нового созыва. До указанного момента происходит фактическое продление полномочий представительного орган прежнего состава. При этом вновь избранные депутаты будут обладать всеми полномочиями, кроме главных нормотворческих полномочий, связанных с участием в заседаниях коллегиального представительного органа. Может возникнуть противоречивая, двусмысленная ситуация, когда в одном избирательном округе будут действовать прежний и новый депутат. В Федеральном законе не предусмотрен выход из такого положения. Правовой механизм разрешения подобных ситуаций может быть предусмотрен в уставе муниципального образования.

Законом установлен иной момент начала и прекращения срока полномочий для выборного должностного лица местного самоуправления. Полномочия выборного должностного лица местного самоуправления начинаются не со дня выборов, а с момента его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица местного самоуправления.

Уставами муниципальных образований могут предусматриваться порядок и сроки вступления в должность выборного должностного лица, а также процедура передачи полномочий от прежнего главы вновь избранному.

Например, в уставе г. Омска определено, что вновь избранный мэр города Омска вступает в должность с момента принятия присяги на 15-й день со дня официального опубликования Омской городской избирательной комиссией результатов выборов. На торжественном заседании Омского городского Совета в присутствии должностных лиц администрации города, представителей органов государственной власти, почетных граждан города Омска и представителей общественности председатель Омской городской избирательной комиссии вручает вновь избранному мэру города Омска удостоверение об его избрании. При вступлении в должность мэр приносит присягу.

Выборные должностные лица местного самоуправления могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе в соответствии с уставом муниципального образования. Под осуществлением полномочий на постоянной основе понимается постоянная профес-

сиональная работа в соответствующей штатной выборной муниципальной должности, оплачиваемая за счет средств местного бюджета. С должностными лицами, замещающими выборные муниципальные должности, заключается трудовой договор на срок их полномочий. Вопросы заключения и расторжения трудового договора с выборными должностными лицами регулируются федеральным законодательством о труде.

По отношению к депутатам представительного органа МО Федеральный закон 2003 г. ввел довольно *жесткие ограничения*, согласно которым депутаты работают, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе может работать не более 10% депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек, — один депутат.

Интересную аргументацию приводит В.И. Васильев, обосновывая целесообразность работы депутатов на непостоянной, «непрофессиональной» основе. «Непрофессиональный» статус депутатов связан с тем, что они тратят на работу в представительном органе сравнительно мало времени. Не будучи связаны постоянной службой в муниципалитете, депутаты сохраняют подход ко всем делам, которыми приходится заниматься представительному органу, адекватный подходу самих избирателей. У них свежий, непосредственный взгляд на проблемы местной жизни, доскональные знания того, как исполняются решения муниципалитета, насколько они эффективны, в чем их следует подкорректировать[1].

Видимо, законодатель, вводя ограничения для депутатов представительного органа муниципального образования, полагал, что работа на постоянной основе и получение заработной платы сделают из депутатов «независимых» чиновников, потерявших непосредственную связь с избирателями. Следует отметить, что эти ограничения стали «неприятным» сюрпризом прежде всего для представительных органов крупных муниципальных образований, где наметились устойчивые тенденции к переходу на «парламентскую» форму работы представительного органа, где большая часть депутатов работает на постоянной основе.

Согласно уставам глава МО осуществляет свои полномочия исключительно на постоянной основе. Трудно представить себе ситуацию, чтобы он осуществлял значительные по объему полномочия на общественных началах. Но в небольших муниципальных образованиях, как правило сельских, численностью менее 100 чело-

[1] *Комментарий* к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». М., 1997. С. 112.

век, выбираемые здесь старосты могут действовать на непостоянной основе. Право определять порядок осуществления их полномочий предоставляется самим муниципалитетам в уставе МО.

Гарантии прав депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления представляют собой условия для законного и беспрепятственного осуществления ими своих полномочий. К таким гарантиям федеральное законодательство относит неприкосновенность и недопустимость преследования этих лиц за высказанное мнение, позицию и иные действия, соответствующие их статусу.

Депутат и другое выборное должностное лицо местного самоуправления пользуются иммунитетом только на территории соответствующего муниципального образования. Вне пределов этой территории иммунитет не действует, и к ним применяются указанные меры на общих основаниях. Конституционный Суд РФ определил, что неприкосновенность не означает освобождение депутата от ответственности за правонарушение, совершенное не в связи с осуществлением депутатской деятельности. Очевидно, что расширительное толкование неприкосновенности в таких случаях способно привести к искажению публично-правового характера иммунитета депутата и превращению в личную привилегию[1].

Закон 2003 г. не регламентирует с достаточной степенью детализации порядок обеспечения гарантий депутатов, других выборных должностных лиц при привлечении их к уголовной или административной ответственности и содержит отсылку к федеральному законодательству, регламентирующему уголовно-процессуальную деятельность, производство по делам об административных правонарушениях, оперативно-розыскную деятельность. В частности, в соответствии со ст. 448 УПК РФ решение о возбуждении уголовного дела в отношении депутата, выборного должностного лица местного самоуправления либо привлечении их в качестве обвиняемых принимается прокурором субъекта РФ. Без его согласия в отношении депутата, выборного должностного лица местного самоуправления не могут быть избраны предусмотренные УПК РФ меры пресечения в виде заключения под стражу или домашнего ареста, а также не может быть применена такая предусмотренная КоАП РФ мера административного наказания, как арест.

Депутат, выборное должностное лицо местного самоуправления не могут быть подвергнуты обыску (в том числе и личному) по мес-

[1] См.: *Постановление* Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы»от 30 ноября 1995 г. №16-п.

ту работы или жительства без санкции прокурора субъекта РФ. При этом не имеет значения, является ли местом работы депутата, выборного должностного лица местного самоуправления орган местного самоуправления или иная организация. Основания для производства обыска предусмотрены в ст. 182 и 184 УПК РФ. Согласно ч. 3 ст. 184 УПК РФ обыск в жилище производится на основании судебного решения.

Депутат и выборное должностное лицо местного самоуправления обладают неприкосновенностью в течение всего срока своих полномочий. Деятельность депутатов и других выборных должностных лиц местного самоуправления является публично-правовой, при этом они действуют не от своего имени, а от имени избирателей, представляя их интересы и интересы муниципального образования. Они не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие их статусу не только в период пребывания на соответствующей выборной должности, но и по истечении срока их полномочий.

Указанные гарантии неприкосновенности не распространяются на случаи, когда депутатом, выборным должностным лицом местного самоуправления были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом. В этих случаях они несут ответственность на общих основаниях.

В федеральном законодательстве установлены *ограничения*, связанные со статусом выборного должностного лица независимо от того, работает он на постоянной основе или нет.

Выборные должностные лица местного самоуправления не могут быть депутатами Государственной Думы Федерального Собрания РФ, членами Совета Федерации Федерального Собрания РФ, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, занимать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов РФ, а также должности государственной гражданской службы и муниципальные должности муниципальной службы.

Кроме этого, Федеральный закон предусматривает дополнительные ограничения в отношении депутатов и членов выборного органа местного самоуправления, работающих в представительном органе на постоянной основе. Они не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности.

Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления прекращаются досрочно в случае:

1) смерти;

2) отставки по собственному желанию;

3) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

4) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

5) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;

6) выезда за пределы России на постоянное место жительства;

7) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства—участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

8) отзыва избирателями;

9) досрочного прекращения полномочий соответствующего органа местного самоуправления;

10) призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу;

11) в иных случаях, установленных Федеральным законом 2003 г.

Все другие вопросы, связанные со статусом депутата, члена выборного органа и выборного должностного лица местного самоуправления, должны регламентироваться в уставах муниципальных образований и муниципальных правовых актах. Предоставление дополнительных гарантий зависит от возможностей местного бюджета, поскольку будут им и обеспечиваться.

8.8. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

Муниципальная служба как самостоятельный институт появилась с принятием Конституции РФ 1993 г., закрепившей принцип организационной обособленности органов местного самоуправления от системы органов государственной власти. С принятием ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г. и ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 8 января 1998 г. произошло законодательное разделение на государственную и муниципальную службу.

Система правового регулирования муниципальной службы имеет *три уровня*: федеральный, субъектов РФ и муниципальный. Закон достаточно четко разделил полномочия органов государствен-

ной власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления в процессе организации муниципальной службы.

Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в РФ» *к ведению* органов государственной власти Российской Федерации относит:

- регулирование основ муниципальной службы;
- определение принципов муниципальной службы, основ правового статуса муниципальных служащих, ограничения и гарантии, связанные с муниципальной службой;
- права и социальные гарантии для муниципальных служащих.

К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в сфере муниципальной службы отнесены:

- утверждение Реестра муниципальных должностей муниципальной службы;
- соотношение муниципальных должностей муниципальной службы и государственных должностей государственной службы субъектов РФ;
- утверждение минимально необходимых расходов на муниципальную службу, включаемых в минимальные местные бюджеты;
- установление квалификационных разрядов и порядка их присвоения муниципальным служащим;
- иные полномочия в соответствии с федеральным законодательством

В настоящее время субъектами РФ приняты базовые законы о муниципальной службе. Например, в Омской области это Закон «О муниципальной службе в Омской области» от 25 июля 2001 г. № 297-ОЗ.

Предметами ведения муниципального образования в области муниципальной службы являются:

- регулирование в соответствии с федеральным законодательством и законами субъектов РФ условий и порядка прохождения муниципальной службы, правового статуса муниципального служащего и требований к муниципальным должностям муниципальной службы;
- управление муниципальной службой;
- установление и обеспечение гарантий муниципального образования для муниципальных служащих;
- иные вопросы муниципальной службы, отнесенные к ведению муниципальных образований федеральным и региональным законодательством.

Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» ввел такие основные определения, как муниципальная служба, муниципальная должность, муниципальный служащий.

Муниципальная служба — это профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной.

Из этого определения можно выделить следующие важные характеристики, определяющие сущность муниципальной службы. *Профессиональная деятельность* предполагает определенный уровень квалификации для решения задач, стоящих перед органами местного самоуправления, поэтому к муниципальному служащему предъявляются определенные требования к уровню профессиональной подготовки, образования, в некоторых случаях квалификации и опыту работы. *Постоянная основа* подразумевает штатную деятельность в органе местного самоуправления на основе трудового договора, заключаемого на неопределенный или определенный срок.

Муниципальная должность — это должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, для которой установлены полномочия на решение вопросов местного значения и ответственность за осуществление этих полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования при наличии установленного круга обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственностью за исполнение этих обязанностей.

Все муниципальные должности разделены на *две категории*:

1) выборные муниципальные должности, замещаемые в результате муниципальных выборов (депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления), а также замещаемые на основании решений представительного или иного выборного органа местного самоуправления в отношении лиц, избранных в состав указанных органов в результате муниципальных выборов;

2) иные муниципальные должности, замещаемые путем заключения трудового договора.

Именно последние относятся к муниципальной службе и называются муниципальными должностями муниципальной службы. Муниципальная служба, по мнению законодателя, предполагает *невыборный характер*. Выборные должностные лица к муниципальным служащим не относятся и их правовой статус законодательством о муниципальной службе не устанавливается.

Возникает ситуация, когда одни лица, занимающие муниципальные должности, относятся к категории муниципальных служащих, а другие, также занимающие муниципальные должности, к указанной категории не относятся. Подобный подход законодателя вызывает

споры. А.С. Соломаткин указывает на то, что выборный характер ряда муниципальных должностей предопределяет только особенности правоположения замещающих их лиц в рамках муниципальной службы. Тот же глава муниципального образования обладает правами, обязанностями по службе, носящими служебный характер, поэтому логично распространять на них общий статус муниципальных служащих с необходимыми изъятиями и его дополнением особыми служебными правами, обязанностями. Последние же следует закреплять не в нормативных актах, посвященных вопросам муниципальной службы, а в актах о статусе депутатов, глав муниципальных образований[1].

Муниципальные должности муниципальной службы устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с реестром муниципальных должностей муниципальной службы, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

В законодательных актах субъектов РФ довольно распространена классификация муниципальных должностей по аналогии с классификацией государственных должностей. Так, все муниципальные должности разделяются на *три категории*:

1) должности категории «А» — выборные муниципальные должности, устанавливаемые уставом муниципального образования для непосредственного исполнения полномочий органа местного самоуправления;

2) должности категории «Б» — муниципальные должности, учреждаемые в установленном уставом муниципального образования и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления порядке для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих муниципальные должности категории «А»;

3) должности категории «В» — муниципальные должности, учреждаемые органами местного самоуправления для обеспечения и исполнения их полномочий.

К муниципальным должностям муниципальной службы относятся муниципальные должности категорий «Б» и «В».

Муниципальные должности муниципальной службы подразделяются на *пять групп*: высшие, главные, ведущие, старшие и младшие муниципальные должности муниципальной службы. По каждой из указанных групп должностей определяются отдельные *квалификационные требования* к следующему:

---

[1] *Кокотов А.Н., Соломаткин А.С.* Указ. соч. С. 336—337.

- уровню профессионального образования с учетом группы и специализации муниципальных должностей муниципальной службы;
- стажу и опыту работы по специальности;
- знанию законодательства, устава муниципального образования, нормативных правовых актов органов местного самоуправления применительно к исполнению обязанностей по соответствующей муниципальной должности муниципальной службы.

С учетом квалификационных требований по муниципальным должностям муниципальной службы разрабатываются должностные инструкции муниципальных служащих, утверждаемые руководителем соответствующего органа местного самоуправления. Отнесение муниципальных должностей муниципальной службы к группам высших, главных, ведущих, старших и младших должностей муниципальной службы устанавливается уставом муниципального образования или нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с Реестром муниципальных должностей муниципальной службы.

Законами субъекта РФ устанавливается соотношение муниципальных должностей муниципальной службы и государственных должностей государственной службы Российской Федерации с учетом квалификационных требований, предъявляемых к соответствующим должностям муниципальной и государственной службы. Тем самым устанавливается взаимосвязь между государственной и муниципальной службой как особого рода службы в органах публичной власти. Переход из муниципальной на государственную службу и наоборот не влекут для профессиональных кадровых служащих потерь в квалификации или специальном стаже работы.

Система должностей муниципальной службы может быть установлена также по аналогии с системой государственной гражданской службы, предусмотренной в ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, где все должности разделены на следующие категории:

1) *руководители* — должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений, а также территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий;

2) *помощники* (*советники*) — должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руково-

дителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей;

3) *специалисты* — должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий;

4) *обеспечивающие специалисты* — должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Муниципальным служащим является гражданин Российской Федерации, достигший 18 лет, исполняющий в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Лица, не замещающие муниципальные должности муниципальной службы и исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, не являются муниципальными служащими.

Поступление на муниципальную службу осуществляться в соответствии с законодательством о труде с учетом особенностей, установленных законодательством о муниципальной службе. Для различных должностей муниципальных служащих могут быть предусмотрены различные способы замещения вакансий, основными из которых являются назначение и конкурс.

Назначение осуществляет должностное лицо органа местного самоуправления или его структурного подразделения, обладающее правом приема и увольнения. Решение о назначении на муниципальную должность муниципальной службы принимается в форме приказа или иного правового акта. После этого с гражданином заключается трудовой договор (контракт) на неопределенный срок либо на определенный срок (срок полномочий выборного органа или должностного лица местного самоуправления, иной срок, предусмотренный уставом муниципального образования, но не более пяти лет).

Конкурс — это замещение должности в условиях состязательности, обеспечивающих равные условия для всех претендентов на ва-

кантную должность. Конкурс на замещение таких вакантных должностей может быть открытым (с объявлением в средствах массовой информации) либо закрытым (внутри самой местной администрации).

Для каждой должности муниципальной службы должны быть разработаны и утверждены должностные инструкции. Должностные инструкции должны содержать: описание деятельности, выполняемые функции, квалификационные требования (образование, опыт работы, навыки, специфические знания, личностные характеристики, если это необходимо), круг компетенций, ответственность. Устав муниципального образования может предусмотреть специальный порядок утверждения должностных инструкций для высших руководителей органов местного самоуправления.

Порядок прохождения муниципальной службы, управление муниципальной службой, требования к муниципальным должностям муниципальной службы определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта Российской Федерации.

Кроме классификации муниципальных должностей муниципальной службы предусматриваются *квалификационные разряды для муниципальных служащих*.

Квалификационные разряды присваиваются муниципальным служащим по результатам квалификационного экзамена или аттестации и указывают на соответствие уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих квалификационным требованиям, предъявляемым к муниципальным должностям муниципальной службы в соответствии с классификацией муниципальных должностей муниципальной службы. Квалификационные разряды, порядок их присвоения и сохранения при переводе или поступлении муниципальных служащих на иные муниципальные должности муниципальной службы либо государственные должности государственной службы субъектов РФ, а также при увольнении муниципальных служащих с муниципальной службы устанавливаются законами субъекта РФ в соответствии с федеральными законами.

Квалификационные разряды присваиваются муниципальным служащим в зависимости от уровня квалификации, занимаемой должности, стажу и опыту работы по специальности. Например, Законом Омской области «О муниципальной службе в Омской области» предусмотрены следующие квалификационные разряды:

- действительный муниципальный советник 1, 2 или 3 класса;
- действительный советник муниципальной службы 1, 2 или 3 класса;
- муниципальный советник 1, 2 или 3 класса;
- советник муниципальной службы 1, 2 или 3 класса;
- референт муниципальной службы 1, 2 или 3 класса.

Квалификационные разряды присваиваются по результатам квалификационного экзамена или аттестации. Присвоение очередного квалификационного разряда муниципальному служащему осуществляется также при достижении установленного стажа муниципальной службы в пределах одной группы муниципальных должностей муниципальной службы; при переводе муниципального служащего на вышестоящую муниципальную должность муниципальной службы иной группы муниципальных должностей муниципальной службы.

Квалификационный экзамен проводится в целях выявления уровня профессиональной подготовки муниципального служащего, его соответствия квалификационным требованиям, предъявляемым к муниципальным должностям муниципальной службы соответствующих групп. Проводит его аттестационная комиссия, образованная в соответствии с нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, в следующих случаях:

1) при назначении впервые на муниципальную должность муниципальной службы;

2) при переводе муниципального служащего на вышестоящую муниципальную должность муниципальной службы иной группы и иной специализации;

3) при наличии у муниципального служащего установленного для одной группы муниципальных должностей муниципальной службы стажа муниципальной службы.

Для присвоения квалификационных разрядов гражданам, впервые поступившим на муниципальную службу, квалификационный экзамен проводится после окончания испытательного срока.

Законодательством субъекта РФ и уставом муниципального образования могут быть предусмотрены случаи присвоения квалификационных разрядов без сдачи квалификационных экзаменов или прохождения аттестации. Например, Законом Омской области «О муниципальной службе в Омской области» предусмотрено, что в порядке поощрения глава муниципального образования (глава местной администрации), председатель представительного органа местного самоуправления вправе присвоить муниципальному служащему за особые заслуги при прохождении муниципальной службы очередной квалификационный разряд без сдачи муниципальным служащим квалификационного экзамена или прохождения аттестации. Без сдачи квалификационного экзамена или прохождения аттестации очередной квалификационный разряд присваивается муниципальному служащему:

- которому присуждена ученая степень по специализации муниципальных должностей муниципальной службы;

- завершившему курс обучения в высшем учебном заведении по специализации муниципальных должностей муниципальной службы, при наличии документов государственного образца;
- завершившему курс профессиональной переподготовки в высшем учебном заведении по специализации муниципальных должностей муниципальной службы, при наличии документов государственного образца.

При этом квалификационный разряд без сдачи квалификационного экзамена или прохождения аттестации присваивается при наличии у муниципального служащего установленного для одной группы муниципальных должностей муниципальной службы стажа муниципальной службы.

Для определения уровня профессиональной подготовки и соответствия муниципального служащего занимаемой должности должна проводиться периодическая аттестация (не чаще чем через два и не реже чем через четыре года). В процессе прохождения службы муниципальный служащий имеет право на периодическое повышение своей квалификации, переподготовку (переквалификацию) за счет средств местного бюджета.

Аттестация муниципального служащего проводится в целях определения уровня профессиональной подготовки и соответствия муниципального служащего замещаемой муниципальной должности муниципальной службы, а также для решения вопроса о присвоении муниципальному служащему квалификационного разряда проводится его аттестация. Порядок и условия ее проведения устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с законодательством субъекта РФ.

Основу правового статуса муниципального служащего составляют его права и обязанности. Необходимо отметить, что ФЗ «Об основах муниципальной службы в РФ» не содержит конкретного перечня прав и обязанностей муниципального служащего. Этот перечень устанавливается в законодательстве субъекта РФ и может быть расширен уставом муниципального образования.

К *основным правам* муниципального служащего можно отнести следующие:

1) знакомиться с нормативными и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой муниципальной должности муниципальной службы, критерии оценки качества работы и условия продвижения по службе;

2) требовать обеспечения рабочего места с необходимым для исполнения должностных обязанностей техническим оснащением, включая оборудование, обеспечивающее сохранность служебной информации и документов, а также средства связи;

3) получать в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения служебных обязанностей;

4) участвовать в подготовке решений, принимаемых органами местного самоуправления и их должностными лицами, а также принимать решений по вопросам в пределах своей компетенции;

5) участвовать в конкурсе на замещение вакантной муниципальной должности муниципальной службы;

6) знакомиться со всеми материалами своего личного дела, отзывами, характеристиками и другими документами до внесения их в личное дело;

7) право на пенсионное обеспечение с учетом стажа муниципальной службы и др.

8) право на обращение в соответствующие органы местного самоуправления или в суд для разрешения споров, связанных с муниципальной службой, в том числе по вопросам проведения аттестации или квалификационного экзамена, их результатов, приема на муниципальную службу, ее прохождения, реализации прав муниципального служащего, перевода на другую муниципальную должность муниципальной службы, дисциплинарной ответственности муниципального служащего, несоблюдения гарантий правовой и социальной защиты муниципального служащего, увольнения с муниципальной службы и другие.

К *основным обязанностям* муниципального служащего можно отнести:

1) осуществление в полном объеме полномочий, установленных по замещаемой им муниципальной должности муниципальной службы;

2) соблюдение Конституции РФ, федеральных законов, законов и иных нормативных актов субъекта РФ, устава муниципального образования и нормативных правовых актов органов местного самоуправления;

3) обеспечение соблюдения и защиты прав и законных интересов граждан;

4) исполнение приказов, распоряжения вышестоящих в порядке подчиненности руководителей, изданных в пределах их полномочий, за исключением незаконных;

5) неразглашение ставших известными в связи с исполнением должностных полномочий сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну;

6) представление при замещении муниципальной должности декларации об имуществе и доходах в порядке, установленном федеральным и областным законодательством, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления;

7) соблюдение норм служебной этики, установленных в органе местного самоуправления правил внутреннего трудового распорядка, должностных инструкций, порядка работы со служебной информацией;

8) поддерживание уровня квалификации, достаточного для исполнения своих должностных полномочий;

9) соблюдение ограничений, установленных для муниципального служащего федеральными законами и законодательством субъекта РФ и др.

С муниципальной службой связаны и *определенные ограничения*, которые могут быть установлены только федеральным законодательством. Муниципальный служащий не вправе:

1) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;

2) быть депутатом Государственной Думы РФ, депутатом законодательных (представительных) органов иных субъектов РФ, депутатом представительного органа местного самоуправления, членом иных выборных органов местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления;

3) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;

4) состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено законом или если в порядке, установленном федеральным и областным законодательством, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, в котором он состоит на муниципальной службе либо который непосредственно подчинен или подконтролен ему;

6) использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое имущество и служебную информацию;

7) получать гонорары за публикации и выступления в качестве муниципального служащего;

8) получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением им должностных обязанностей;

9) выезжать в командировки за счет средств физических и юридических лиц, за исключением командировок, осуществляемых на взаимной основе по договоренности органов местного самоуправления муниципального образования с органами местного самоуправления других муниципальных образований, федеральными органами

государственной власти и органами государственной власти области и иных субъектов РФ, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления иностранных государств, международными и иностранными некоммерческими организациями;

10) использовать свои должностные полномочия для предвыборной агитации в свою пользу или в пользу других лиц;

11) принимать участие в забастовках или в акциях гражданского неповиновения;

12) использовать свое служебное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений.

Муниципальные служащие не вправе образовывать в органах местного самоуправления структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений, за исключением профессиональных союзов.

Муниципальный служащий на время прохождения муниципальной службы обязан передавать в доверительное управление под гарантию муниципального образования находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций.

Деятельность муниципальных служащих обеспечивается *системой гарантий*, которые прежде всего устанавливаются на федеральном уровне. Муниципальному служащему гарантируются:

- условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей;
- денежное содержание и иные выплаты, предусмотренные нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральным и областным законодательством;
- ежегодный оплачиваемый отпуск;
- пенсионное обеспечение в порядке, определенном федеральным и областным законодательством, в том числе пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;
- обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением им должностных обязанностей;
- обязательное государственное социальное страхование в порядке, определенном федеральным законодательством, на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения им муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей;

- медицинское обслуживание его и членов его семьи, в том числе после выхода его на пенсию, в порядке, установленном федеральным законодательством;
- защита его и членов его семьи в порядке, установленном законами, от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей.

Законодательством субъекта РФ и уставом муниципального образования могут быть предусмотрены дополнительные гарантии для муниципальных служащих.

Ответственность муниципального служащего установлена законодательно. За неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей (должностной проступок) на муниципального служащего могут налагаться дисциплинарные взыскания, предусмотренные нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральным и законами субъекта РФ.

К муниципальным служащим могут применяться следующие *виды дисциплинарных взысканий*:

- замечание;
- выговор;
- строгий выговор;
- увольнение со службы.

Муниципальный служащий при наличии сведений о совершении им должностного проступка может быть временно, но не более чем на один месяц, до решения вопроса об ответственности в установленном порядке, отстранен от выполнения должностных обязанностей должностным лицом, имеющим право назначения лица на муниципальную должность муниципальной службы. Должностное лицо, имеющее право назначения лица на муниципальную должность муниципальной службы, при принятии решения о временном отстранении муниципального служащего от исполнения должностных обязанностей вправе назначить служебное расследование. По итогам служебного расследования должностное лицо, обладающее правом назначения лица на муниципальную должность муниципальной службы, принимает решение о привлечении муниципального служащего к дисциплинарной ответственности либо о прекращении временного отстранения муниципального служащего от исполнения должностных обязанностей за отсутствием факта совершения должностного проступка.

Муниципальная служба *прекращается* по основаниям и в порядке, предусмотренным федеральным законом. Помимо оснований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о

труде, увольнение муниципального служащего может быть осуществлено также по инициативе руководителя органа местного самоуправления в случаях:

- достижения предельного возраста, установленного для замещения муниципальной должности муниципальной службы;
- прекращения гражданства Российской Федерации;
- несоблюдения обязанностей и ограничений, установленных для муниципального служащего Федеральным законом;
- разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну;
- лишения его вступившим в законную силу решением суда права занимать должности муниципальной службы в течение определенного срока.

Выход на пенсию муниципального служащего осуществляется в порядке, установленном федеральным законом. Предельный возраст для нахождения на муниципальной должности муниципальной службы — 60 лет. Однако допускается продление срока для служащих, достигших предельного возраста, но однократно и не более чем на один год.

Современная административная реформа предусматривает развитие законодательства о государственной службе[1]. В части правового обеспечения реформирования государственной службы предусматривается внесение изменений и в законодательство о муниципальной службе. В связи с этим чрезвычайно важен вопрос о единстве природы и особенностях правового обеспечения государственной службы и муниципальной службы. Развитие законодательства о государственной службе и законодательства о местном самоуправлении должно идти параллельно в рамках проведения административной реформы. Здесь центральное место отведено федеральному законодательству.

Представляется, что федеральное регулирование муниципальной службы должно быть не только основополагающим, но и в достаточной степени детализированным. Его изменения должны быть направлены на установление единых начал муниципальной службы при соблюдении многообразия форм осуществления местного самоуправления.

Такая детализация на федеральном уровне, безусловно, положительно скажется на укреплении статуса муниципальных служащих, приблизит уровень их правового обеспечения по целому ряду пара-

[1] См.: *Концепция* реформирования системы государственной службы Российской Федерации. Утв. Президентом РФ 15 августа 2001 г. № Пр-1496 (официально не опубликована); *Федеральная* программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2002—2005 годы)». Утв. Указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 // Российская газета. 2002. 23 ноября.

метров к статусу государственных служащих. Тем самым будет усилено единство публично-правового регулирования сферы профессиональной деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих, что, в свою очередь, обеспечит возможности более планомерного перемещения служащих при прохождении ими того и другого видов публичной службы.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Назовите модели местного самоуправления, наиболее распространенные в России. Какая модель местного самоуправления закреплена в уставе вашего города?
2. В каком порядке формируются представительные органы местного самоуправления?
3. Какие вопросы находятся в исключительном ведении представительных органов местного самоуправления?
4. В каких случаях возможно досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования?
5. Каково юридическое содержание неприкосновенности депутата?
6. Дайте характеристику правового статуса муниципального служащего.

РЕШИТЕ КАЗУСЫ

■ На заседаниях городского и районного советов были приняты решения о слиянии данных муниципальных образований. Депутаты решили, что руководство вновь образованным муниципальным округом перейдет к главе района. Место же главы города автоматически перестанет существовать. Решение о слиянии муниципальных образований было утверждено на заседании представительного органа субъекта федерации. Однако мэр города обратился в суд и свою позицию аргументировал следующим образом: «Меня избрал народ, и снять может только народ. Кроме того, населению отказано в праве выбирать, в каком муниципальном образовании ему находиться». Дайте правовую оценку ситуации.

■ Состоялись выборы в представительный орган субъекта федерации. Среди депутатов оказались мэры нескольких городов региона. Однако накануне выборов был изменен региональный закон, в соответст-

вии с которым теперь подобное совмещение запрещено. Один из избирателей подал в защиту мэров жалобу в суд, считая, что нововведения ущемляют его конституционные права. Как должен поступить суд?

■ Губернатор направил в районный совет проект решения «О системе органов местного самоуправления района» с предложением принять его и тем самым сократить аппарат управления района на 70 %. Районный совет решение не принял, сославшись на нецелесообразность такого масштабного сокращения аппарата. Прокомментируйте ситуацию.

■ Глава района принял постановление, согласно которому функции координации и контроля за деятельностью муниципального унитарного предприятия «Теплокоммунэнерго» были переданы от управления энергетики департаменту районного хозяйства. Объяснялось это необходимостью упорядочения работ по освещению района, поскольку необходимая инфраструктура имелась только у данного предприятия. Председатель постоянной комиссии по экономике районной думы счел, что глава района изменил структуру районной администрации, утвержденную думой. На ближайшем заседании думы председатель постоянной комиссии внес предложение об отмене постановления главы района. Какое решение должна принять районная дума?

■ Городская избирательная комиссия отказала гражданину в возрасте 65 лет в регистрации в качестве кандидата на должность главы города. Отказ был мотивирован тем, что согласно ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» предельный возраст для нахождения на муниципальной службе — 60 лет. Гражданин обжаловал отказ избирательной комиссии в суд. Как правильно решить дело?

Глава 9

НЕПОСРЕДСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

9.1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Под ***формами непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления*** понимаются способы и средства реализации жителями муниципальных образований вопросов местного значения без использования в качестве промежуточных звеньев каких-либо органов муниципальной власти или должностных лиц и без получения ими властных полномочий. Эти формы предназначены для личного, прямого, непосредственного участия граждан России в осуществлении местного самоуправления.

Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. закрепляет обширный перечень форм непосредственного участия населения МО в решении вопросов местного значения. В нем четко выделяются следующие формы:

1) местный референдум;
2) муниципальные выборы;
3) голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам преобразования или изменения границ муниципального образования;
4) сходы граждан;
5) правотворческая инициатива граждан;
6) территориальное общественное самоуправление;
7) публичные слушания;
8) собрания граждан;
9) конференции граждан или собрания делегатов;
10) опросы граждан;
11) обращения граждан в органы местного самоуправления.

Однако жизнь муниципальных образований, самодеятельность местного населения намного богаче абстрактных юридических форм. Практика местного самоуправления в России может выработать самые разнообразные формы непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения. Поэтому закон допускает использование и иных форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления. Они могут быть предусмотрены уставами муниципальных образований.

Ведущее место среди форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления занимают референдум и муниципальные выборы. Как говорится в ст. 3 Конституции РФ, референдум и свободные выборы являются *высшим непосредственным выражением власти народа*.

В отечественной литературе долгое время велись дискуссии по вопросу классификации местных референдумов. Большинство ученых склонялось к мнению, что их можно подразделить в зависимости от юридической силы принимаемых на референдуме решений на два вида: обязательные и консультативные.

Противоречивый характер доктринального толкования института референдума нашел свое отражение в содержании регионального законодательства. Практически во всех законах субъектов Федерации о местном референдуме подчеркивается, что решения, принятые местным референдумом, являются общеобязательными для исполнения и могут быть отменены только местным референдумом. Тем не менее в отдельных субъектах принимались законы о местном референдуме, которые наряду с обязательными закрепляли и консультативные референдумы. Так, например, в ст. 2 Закона Ивановской области «О местном референдуме в Ивановской области» 1996 г. записано: «Для выяснения мнения населения муниципальных образований по вопросам объединения, преобразования или изменения их границ и наименований, изменения административно-территориальных границ, необходимости введения местных налогов и сборов, отчуждения муниципальной собственности и другим важным вопросам местного значения может проводиться консультативный референдум». Его результаты не носят обязательного характера и учитываются органами и должностными лицами местного самоуправления при принятии правовых актов (ст. 3).

Федеральный закон 2003 г. поставил точку в многолетнем споре о видах местного референдума. Он не предусматривает проведение консультативных референдумов на местном уровне. Для выявления и учета мнения населения муниципальных образований может использоваться такая форма непосредственной демократии, как опросы граждан (ст. 31). Это дает возможность рассматривать местный

референдум как голосование граждан по важным вопросам местного значения, результатом которого становится решение, обязательное к исполнению всеми субъектами муниципально-правовых отношений.

Самая распространенная форма участия населения в осуществлении местного самоуправления — *муниципальные выборы*, которые проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Таким путем формируются как представительные органы местного самоуправления, так и органы, осуществляющие исполнительно-распорядительные функции муниципальной власти. Непосредственно населением избираются депутаты, члены иных выборных органов, выборные должностные лица местного самоуправления. Государство обеспечивает конституционные права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Благодаря этому все граждане участвуют в формировании системы представительной демократии на муниципальном уровне.

Весьма эффективной формой непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в России может стать *голосование граждан* по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Федеральный закон 2003 г. не только предусмотрел возможность отзыва названных лиц, но и закрепил правовой механизм его проведения. Основаниями отзыва могут послужить лишь конкретные противоправные решения или действия (бездействие), подтвержденные в судебном порядке. Процедура отзыва должна обеспечить им возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

В Федеральном законе отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и голосование по вопросу территориальных изменений муниципального образования урегулированы одними и теми же правовыми нормами (ст. 24). В действительности ничего общего в содержании этих законоположений нет, не считая того, что в обоих случаях речь идет о голосовании граждан. Однако подобной общности правовых норм явно недостаточно для объединения их в единый институт, поскольку законодательно регламентируются столь значимые и в то же время совершенно несопоставимые формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, какими являются и голосование по отзыву, и голосование по территориальному изменению муниципального образования. Они отличаются по такому существенному признаку, как предмет голосования.

В науке конституционного права голосование граждан по вопросу передачи части территории государства называется плебисцитом. Очевидно назрела необходимость выделить в числе форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления и муниципальный плебисцит. По аналогии с национальным плебисцитом его можно рассматривать как голосование по территориальным изменениям муниципального образования.

Одной из самых доступных форм участия населения небольших сельских округов в осуществлении местного самоуправления являются *сходы граждан*. Они созываются в каждом поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек и выполняют функции представительных органов муниципальных образований, в том числе и по осуществлению их исключительных полномочий. Решения сходов граждан носят императивный характер и подлежат обязательному исполнению.

Жесткая регламентация на федеральном уровне численности населения муниципальных образований, в которых проводятся сходы граждан, может отрицательно сказаться на эффективности решения жизненно важных вопросов. Если численность жителей поселения превышает хотя бы на единицу установленную законом норму, то эта форма непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления становится уже неприменимой. Требуется формировать представительный орган муниципального образования. Это в какой-то степени сужает демократические начала самоуправления, ведет к расточительству общественно необходимого труда. Поэтому населению необходимо предоставить право самостоятельно определять в уставе муниципального образования, в каком поселении осуществлять местное самоуправление в форме схода граждан.

Для решения вопросов местного значения нередко принимаются муниципальные правовые акты. В муниципальных образованиях, где власть максимально приближена к населению, граждане могут компетентно судить о том, какой акт нужно издать для урегулирования социальной ситуации. В этой связи на муниципальном уровне может быть востребована в первую очередь такая форма непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, как *правотворческая инициатива граждан*. Она представляет собой внесение населением в органы местного самоуправления проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. Проекты подлежат обязательному рассмотрению органом или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта. О результатах рассмотрения проекта муниципального правового

акта доводится через инициативную группу граждан до сведения населения.

Традиционной для России формой непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления является *территориальное общественное самоуправление* (ТОС). Как форма самоорганизации населения для удовлетворения личных и общинных интересов оно зародилось в Киевской Руси и развивалось на протяжении всей истории Российского государства.

В своем современном виде ТОС стало связующим звеном между жителями муниципальных образований и органами местного самоуправления. В системе институтов местного самоуправления ТОС занимает пограничное положение, обладая качествами органа публичной власти и самодеятельного объединения граждан. Оно служит формой самоорганизации граждан по месту жительства для осуществления инициатив населения, направленных на решение вопросов местного значения. Жители непосредственно или через создаваемые ими органы ТОС самостоятельно и под свою ответственность решают на локальном уровне жизненно важные вопросы микрорайона, квартала, улицы или дома. На принципах самоорганизации они обеспечивают охрану окружающей природной среды, поддерживают в надлежащем состоянии жилищный и нежилой фонд, проводят озеленение территории, оказывают помощь в воспитании детей и молодежи, осуществляют контроль за соблюдением прав потребителей и т.п. Мнение органов ТОС учитывается при принятии муниципальных правовых актов.

В советский период истории России широко практиковалось обсуждение проектов решений местных Советов. Оно послужило прообразом современных *публичных слушаний* как одной из важных форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления.

На публичные слушания в обязательном порядке выносятся определенные законом проекты решений представительных органов муниципальных образований, а также наиболее значимые вопросы местной жизни. Учет предложений их участников позволяет повысить качество муниципальных правовых актов, обеспечить прямую и обратную связь между населением и представительными органами местного самоуправления, сформировать у граждан чувство ответственности за реализацию принятых решений.

Близкими по своему содержанию формами непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления являются *собрания и конференции граждан* (*собрания делегатов*). Под ними понимаются формы совместного публичного обсуждения и решения общественно значимых вопросов жителями на определенной части территории муниципального образования. Различия между

ними можно провести по кругу субъектов местного самоуправления. В собраниях граждан по месту жительства могут участвовать все желающие, а в конференциях — выборные делегаты, наделенные правом решающего голоса.

Собрания и конференции граждан созываются для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, осуществления ТОС. Решения, принятые на собраниях и конференциях граждан, носят консультативный характер.

В целях выявления мнения населения по важнейшим вопросам местной жизни проводятся *опросы граждан*. Они представляют собой форму непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления путем дачи письменных ответов на вопросы о приоритетах деятельности органов муниципальной власти, эффективности использования бюджетных средств, характере принимаемых решений, расширении социальной базы местного самоуправления и т.п. Без использования этой формы нельзя собрать доброкачественную информацию о субъективном мнении граждан по решению вопросов местной жизни, оптимальности проекта муниципального правового акта, способах и средствах его реализации, оценке эффективности. В заполнении опросных листов имеют право участвовать все жители муниципального образования или определенной части его территории, обладающие избирательными правами.

Широко известной и одобренной на практике формой непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления являются *индивидуальные и коллективные обращения граждан в органы муниципальной власти и к их должностным лицам*. Если в органах местного самоуправления хорошо поставлена аналитическая работа содержания жалоб, заявлений и предложений граждан, то по ее результатам можно очертить круг наиболее острых проблем, требующих принятия стратегических решений, отобрать все ценные рекомендации по совершенствованию муниципального законодательства и практики его применения, повышению эффективности работы органов и должностных лиц местного самоуправления. Но главное заключается в том, что, удовлетворяя жалобы и заявления граждан, органы местного самоуправления вместе с тем решают и жизненно важные вопросы населения муниципальных образований.

9.2. МЕСТНЫЙ РЕФЕРЕНДУМ

Согласно ч. 2 ст. 130 Конституции Российской Федерации ***местный референдум*** определяется как форма прямого волеизъявления граждан, посредством которой осуществляется местное самоуправ-

ление. Этот референдум проводится в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования среди обладающих правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах МО, в целях решения вопросов местного значения. Он является способом решения вопросов местного значения.

Федеральное законодательство предъявляет к вопросам, выносимым на местный референдум, ряд требований.

1. *Требование соответствия компетенции.* Местный референдум проводится исключительно в целях решения вопросов местного значения непосредственно населением.

2. *Требование соответствия функции референдума.* Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ устанавливает перечень вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум. К их числу отнесены следующие вопросы:

- досрочное прекращение или продление срока полномочий органов местного самоуправления, приостановление осуществления ими своих полномочий, проведение досрочных выборов в органы местного самоуправления либо отсрочка указанных выборов;
- персональный состав органов местного самоуправления;
- избрание депутатов и должностных лиц, утверждение, назначение на должность и освобождение от должности должностных лиц, а также дача согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;
- принятие или об изменение местного бюджета, исполнение и изменение финансовых обязательств муниципального образования;
- принятие чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

3. *Требование соответствия законодательству.* Вопросы местного референдума не должны:

- противоречить законодательству Российской Федерации, законодательству соответствующего субъекта Российской Федерации;
- ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина.

4. *Требование к формулированию вопроса, выносимого на местный референдум.* Вопрос, выносимый на местный референдум, должен быть сформулирован таким образом чтобы исключалось:

- возможность его множественного толкования, т.е. на него можно было дать только однозначный ответ;
- неопределенность юридических последствий принятого на местном референдуме решения.

5. *Требования соблюдения особых конституционно-правовых режимов.* Местный референдум не может быть назначен и проведен в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации либо на территории, на которой предполагается проводить референдум, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения.

Местный референдум может проводиться только на всей территории муниципального образования. Проведение местного референдума на части территории муниципального образования в настоящее время лишено достаточных правовых оснований.

Процедура местного референдума включает в себя следующие стадии: инициирование и назначение местного референдума, его подготовка, проведение, реализация решения.

1-я стадия. *Инициирование и назначение местного референдума.* Постановка вопроса о назначении местного референдума возможна по инициативе:

- граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в местном референдуме;
- избирательных объединений, иных общественных объединений, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом;
- представительного органа муниципального образования и главы местной администрации, выдвинутой ими совместно.

Условием назначения местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом, является сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых должно составлять не менее 5% числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования в соответствии с федеральным законом.

Инициатива проведения референдума, выдвинутая гражданами, избирательными объединениями, иными общественными объединениями, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом, оформляется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации.

Инициатива проведения референдума, выдвинутая совместно представительным органом МО и главой местной администрации, оформляется правовыми актами представительного органа МО и главы местной администрации.

Для выдвижения инициативы проведения местного референдума и сбора подписей граждан Российской Федерации в ее поддержку может быть образована *инициативная группа по проведению местного референдума*. Указанную инициативную группу вправе образовать гражданин или группа граждан Российской Федерации, имеющие право на участие в местном референдуме. Количественный состав инициативной группы по проведению местного референдума устанавливается в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования. Каждый гражданин Российской Федерации или группа граждан, имеющие право на участие в местном референдуме, вправе образовать инициативную группу по проведению референдума в количестве не менее 10 человек, имеющих право на участие в референдуме,

Инициативная группа по проведению референдума обращается в избирательную комиссию МО, которая со дня обращения инициативной группы действует в качестве комиссии местного референдума, с ходатайством о регистрации группы.

В ходатайстве инициативной группы по проведению референдума должен (должны) содержаться вопрос (вопросы), предлагаемый (предлагаемые) инициативной группой для вынесения на референдум, должны быть указаны фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, с указанием наименования или кода выдавшего его органа, а также адрес места жительства каждого члена инициативной группы и лиц, уполномоченных действовать от ее имени на территории, где предполагается провести местный референдум. Ходатайство инициативной группы должно быть подписано всеми членами указанной группы.

К ходатайству прикладывается протокол собрания инициативной группы по проведению референдума, на котором было принято решение о выдвижении инициативы проведения референдума.

Комиссия местного референдума в течение 15 дней со дня поступления ходатайства инициативной группы по проведению референдума обязана рассмотреть ходатайство и приложенные к нему документы и *принять решение*:

- в случае соответствия указанных ходатайства и документов требованиям Федерального закона № 67-ФЗ, конституции (устава), закона субъекта Российской Федерации, устава му-

ниципального образования — о направлении их в представительный орган муниципального образования;

- в противном случае — об отказе в регистрации инициативной группы.

Представительный орган муниципального образования обязан проверить соответствие вопроса, предлагаемого для вынесения на местный референдум, требованиям Федерального закона № 67-ФЗ в порядке и сроки, которые установлены законом субъекта РФ, уставом муниципального образования. При этом срок проверки не может превышать 20 дней со дня поступления в соответствующий орган ходатайства инициативной группы по проведению референдума и приложенных к нему документов.

Если представительный орган муниципального образования признает, что вопрос, выносимый на референдум, отвечает требованиям Федерального закона № 67-ФЗ комиссия местного референдума, осуществляет регистрацию инициативной группы по проведению референдума, выдает ей регистрационное свидетельство, а также сообщает об этом в средства массовой информации. Решение о регистрации инициативной группы по проведению референдума принимается в пятнадцатидневный срок со дня признания представительным органом муниципального образования соответствия вопроса, выносимого на местный референдум, требованиям указанного Закона № 67-ФЗ.

Если представительный орган МО признает, что выносимый на референдум вопрос не отвечает требованиям Закона, комиссия местного референдума отказывает инициативной группе по проведению референдума в регистрации. При отказе инициативной группе по проведению референдума в регистрации ей выдается решение соответствующей комиссии, в котором указываются основания отказа. Основанием отказа в регистрации может быть только нарушение ею Конституции РФ, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта РФ, устава МО.

Назначение и проведение местного референдума обязательно, если соблюдены порядок и сроки выдвижения инициативы проведения референдума и ее реализации, установленные федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования.

Принятие органом местного самоуправления решения по существу вопроса, который может быть вынесен на референдум, не является обстоятельством, исключающим возможность проведения референдума по данному вопросу.

Местный референдум назначается *представительным органом местного самоуправления*, а в случае отсутствия указанного органа

или непринятия им решения в установленный срок — *судом*. Если местный референдум не назначен представительным органом муниципального образования в установленные сроки, референдум назначается судом на основании обращения граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта Российской Федерации или прокурора. Когда же местный референдум назначен судом, его организует избирательная комиссия муниципального образования, а проведение обеспечивается исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

Голосование на референдуме может быть назначено *только на воскресенье*. Не допускается назначение голосования на предпраздничный и нерабочий праздничный дни, на день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем. Решение о назначении местного референдума подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не менее чем за 45 дней до дня голосования.

2-я стадия. *Подготовка местного референдума.* В рамках подготовки составляются списки участников местного референдума, формируется комиссия референдума, образуются участки для голосования, осуществляется информационное обеспечение и финансирование референдума.

Подготавливают и проводят местный референдум избирательные комиссии муниципальных образований, территориальные избирательные комиссии, участковые избирательные комиссии, порядок формирования и полномочия которых определяются Федеральным законом № 67-ФЗ.

Регистрация (*учет*) *участников референдума*, *проживающих на территории соответствующего муниципального образования*, осуществляется главой местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, а в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации — города федерального значения, — руководителем территориального органа исполнительной власти города федерального значения. Основанием для регистрации (учета) участников референдума на территории МО является факт нахождения места жительства (в отношении вынужденных переселенцев — факт временного пребывания) участников референдума на соответствующей территории. Указанный факт устанавливается на основании сведений, представляемых органами, осуществляющими регистрацию граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Регистрация (*учет*) *участников референдума — военнослужащих, членов их семей и других участников референдума*, проживающих в пределах расположения воинской части, осуществляется командиром воинской части. Основанием для регистрации (учета) данной категории участников референдума является факт нахождения их места жительства в пределах расположения воинской части, устанавливаемый на основании сведений, представляемых соответствующей службой воинской части.

Для проведения голосования и подсчета голосов участников референдума образуются *участки референдума* по согласованию с комиссией, организующей местный референдум, главой местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации — города федерального значения, — руководителем территориального органа исполнительной власти города федерального значения, из расчета не более чем 3 тыс. участников на каждом участке. Участки референдума образуются не позднее чем за 45 дней до дня голосования.

Информационное обеспечение местного референдума включает в себя информирование участников референдума, агитацию по вопросам референдума и способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности референдумов.

Расходы, связанные с проведением местных референдумов, осуществляются за счет средств, выделенных соответственно из местного бюджета на указанные цели. При этом за счет средств, выделенных комиссиям соответственно из местного бюджета, до официального опубликования решения о назначении референдума производятся только расходы комиссий, связанные с проведением проверки подписей, собранных в поддержку инициативы проведения местного референдума.

Инициативная группа по проведению референдума обязана создать собственный фонд для финансирования своей деятельности по выдвижению инициативы проведения референдума, организации сбора подписей в поддержку этой инициативы, а также деятельности, направленной на получение определенного результата на референдуме. Законом субъекта РФ может быть установлено, что при выдвижении инициативы проведения местного референдума при определенном числе участников референдума на территории соответствующего МО (но не более 5 тыс. участников) создание инициативной группой фонда необязательно при условии, что ею не производится финансирование подготовки и проведения референдума. Предельный размер расходования средств фонда местного референдума, источники его формирования и предельный размер пожертвований и перечислений устанавливаются законом субъекта РФ.

3-я стадия. *Проведение местного референдума.* В местном референдуме имеют право участвовать граждане Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. Граждане Российской Федерации участвуют в местном референдуме *на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании.*

Референдум признается соответствующей комиссией референдума не состоявшимся в случае, если в нем приняло участие не более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума на территории проведения референдума. Соответствующая комиссия референдума признает решение не принятым на референдуме в случае, если за это решение проголосовало не более половины участников референдума, принявших участие в голосовании. Законом субъекта РФ не могут устанавливаться дополнительные основания признания референдума несостоявшимся.

Избирательная комиссия МО признает итоги голосования, результаты местного референдума *недействительными в следующих случаях*:

- если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления участников референдума;
- если они признаны недействительными на части участков референдума, участников референдума на которых на момент окончания голосования в совокупности включают не менее чем 1/4 общего числа участников референдума, внесенных в списки участников референдума на момент окончания голосования в соответствующем округе референдума;
- по решению суда.

Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

4-я стадия. *Реализация решения местного референдума.* Решение, принятое на местном референдуме:

- действует на всей территории соответствующего муниципального образования;
- подлежит регистрации соответственно в органе государственной власти субъекта Российской Федерации, органе местного самоуправления в порядке, установленном для регистрации нормативных правовых актов соответствующего уровня;
- может быть отменено или изменено путем принятия иного решения на местном референдуме, но не ранее чем через два года после его принятия либо признано недействительным (недействующим) в судебном порядке.

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 также внесены в порядке, предусмотренном для внесения изменений в соответствующий нормативный акт, но не ранее чем через пять лет со дня принятия соответствующего решения на референдуме.

Отмена судом решения, принятого на местном референдуме, может быть произведена по следующим основаниям:

- нарушение установленного Федеральным законом № 67-ФЗ, законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования порядка проведения местного референдума, повлекшее невозможность выявить действительную волю участников референдума;
- несоответствие закона субъекта РФ, устава муниципального образования, на основании которых проводился местный референдум, Конституции РФ, федеральному закону, закону субъекта РФ, действовавшим на момент проведения данного референдума, повлекшие невозможность выявить действительную волю участников референдума;
- несоответствие решения, принятого местном референдуме, Конституции РФ, федеральному закону, а также закону субъекта РФ.

Если результаты референдума признаны недействительными, комиссия, организующая голосование на референдуме, назначает повторное голосование.

Если для реализации решения, принятого на референдуме, дополнительно требуется издание закона, иного нормативного правового акта, орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме, определить срок подготовки и (или) принятия данного закона, нормативного правового акта. Указанный срок не может превышать три месяца.

Принятое на местном референдуме решение подлежит *обязательному исполнению* на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом МО.

9.3. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ

Муниципальные выборы, являясь одной из форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, выполняют функцию легитимизации публичной власти на уровне, максимально приближенном к гражданам. Зачастую они являются единственным каналом влияния населения на муниципальную власть[1]. В настоящее время законодательство о выборах в части регулирования муниципальных выборов интенсивно обновляется. При сравнении правовых норм, относящихся к регулированию муниципальных выборов, по Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ и норм нового федерального законодательства обнаруживаются следующие существенные изменения.

1. Центр тяжести правового регулирования муниципальных выборов перенесен из регионального законодательства в федеральное законодательство. В соответствии с п. 2 ст. 22 Федерального закона № 154-ФЗ порядок проведения муниципальных выборов определяется законами субъектов Российской Федерации. В новом Законе 2003 г. № 131-ФЗ правотворческие полномочия региональных законодателей сужены: гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения и подведения итогов муниципальных выборов устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации.

2. Впервые на уровне федерального законодательства определен единственный субъект назначения выборов — представительный орган местного самоуправления. В связи с этим необходимо учитывать положение п. 1 ст. 10 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, согласно которому муниципальные выборы назначает уполномоченный на то орган или должностное лицо. Несмотря на то обстоятельство, что признак «придания полномочий» прежде всего предполагает действия по применению закона, а не по регулированию применительно к уровню муниципальных выборов, федеральный закон не оставил альтернативы в выборе данного «уполномоченного органа»: с 1 января 2006 г. таковым должен считаться исключительно представительный орган местного самоуправления, «уполномоченный» законом.

---

[1] *Сергеев А.С.* Местное самоуправление в Российской Федерации: правовая теория и социальная практика // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации: Сборник научных трудов / Под ред. А.В. Иванченко. М., 2004. С. 112.

Таким образом, исключается практика назначения, например, выборов представительных органов местного самоуправления главой муниципального образования.

3. Федеральный законодатель делает акцент на необходимости официального опубликования (обнародования) итогов муниципальных выборов. Следует отметить, что технико-юридическое оформление данного акцента, сделанного в ч. 4 ст. 23 Федерального закона № 131-ФЗ, не согласуется с положениями статьи 72 Федерального закона № 67-ФЗ, согласно которой опубликованию и обнародованию подлежат не итоги выборов, а итоги голосования и результаты выборов.

4. Федеральное законодательство о выборах упрощает ряд избирательных процедур при проведении выборов в органы местного самоуправления: сделано это в целях обеспечения эффективной реализации прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в условиях, когда применение общих избирательных стандартов объективно невозможно или крайне затруднительно.

Важно отметить, что помимо Федерального закона № 67-ФЗ правовое регулирование муниципальных выборов осуществляется Федеральным законом «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранным в орны местного самоуправления» от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ, согласно п. 2 ст. 1 которого данный Закон применяется в целях защиты конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в части, не урегулированной законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Вместе с тем следует помнить, что согласно п. 6 ст. 1 Федерального закона № 67-ФЗ федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов РФ, иные нормативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить указанному Федеральному закону. Если федеральный закон, конституция (устав), закон субъекта Российской Федерации, иной нормативный правовой акт о выборах и (или) референдуме противоречат Федеральному закону № 67-ФЗ, применяются нормы Федерального закона № 67-ФЗ.

Правовое регулирование выборов, являющихся особой формой непосредственной демократии на уровне формирования органов местного самоуправления, имеет ряд особенностей, существенно отличающее его от федеральных или региональных выборов. Анализ действующего законодательства о выборах позволяет выделить следующие *особенности правового регулирования подготовки и проведения муниципальных выборов*.

1. Согласно ст. 23 Федерального закона № 131-ФЗ законом субъекта Российской Федерации устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении 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.

2. В отличие от выборов на федеральном и региональнях уровне при проведении выборов в органы местного самоуправления избирательным объединением является не только политическая партия, ее региональные отделения, но и иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано законодательно на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне (п. 25 ст. 2 Федерального закона № 67-ФЗ). При этом указанное общественное объединение либо внесенные в его устав изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы не позднее года до дня голосования, а в случае назначения выборов в орган местного самоуправления в связи с досрочным прекращением его полномочий — не позднее шести месяцев до дня голосования.

3. Электоральный корпус на муниципальных выборах при определенных условиях несколько больше, чем на выборах других уровней, поскольку в список избирателей могут быть включены иностранные граждане. На основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, 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 на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации (п. 10 ст. 4 Федерального закона № 67-ФЗ). В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ факт постоянного проживания иностранного гражданина подтверждается видом на жительство. Вид на жительство — документ, выданный иностранному гражданину или лицу без гражданства в подтверждение их права на постоянное проживание в Российской Федерации, а также их права на свободный выезд из Российской Федерации и въезд туда[1]. Вид

[1] *СЗ* РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

на жительство, выданный лицу без гражданства, является одновременно и документом, удостоверяющим его личность.

4. В отношении муниципальных выборов законодательство устанавливает самый короткий срок избирательной кампании по сравнению с другими уровнями выборов: голосование на выборах в органы местного самоуправления должно быть проведено не позднее чем через 90 дней и не ранее чем через 80 дней со дня принятия решения о назначении выборов (п. 7 ст. 10 Федерального закона № 67-ФЗ).

5. При проведении муниципальных выборов возможно исключение из правила, согласно которому в случае образования многомандатного избирательного округа число депутатских мандатов, подлежащих распределению в этом округе, не может превышать пять. Данное ограничение не применяется при выборах в органы местного самоуправления сельского поселения, а также в избирательном округе, образованном в границах избирательного участка (п. 8 ст. 18 Федерального закона № 67-ФЗ).

6. Статус избирательной комиссии муниципального образования, как особого субъекта муниципального избирательного процесса, до некоторого времени мог определяться не только уставами муниципального образования, но и законами субъектов Российской Федерации (п. 2 ст. 24 Федерального закона № 67-ФЗ). С 1 января 2005 г. с вступлением в силу Федерального закона «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"» от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ[1] законы субъектов РФ исключаются из правовых актов, в которых может регулироваться статус избирательных комиссий муниципальных образований. Только уставом муниципального образования, нормативным правовым актом органа местного самоуправления избирательной комиссии муниципального образования может быть придан статус юридического лица. Избирательная комиссия муниципального образования формируется из 5—11 членов с правом решающего голоса.

Вместе с тем федеральное законодательство сохраняет положение, закрепляющее полномочие законодателей субъектов Россий-

[1] *СЗ* РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

ской Федерации по определению числа членов окружных избирательных комиссий по выборам в органы местного самоуправления с правом решающего голоса.

7. При выборах депутатов представительных органов местного самоуправления, избирательные округа образуются в соответствии со средней нормой представительства избирателей, не превышающей 5 тыс. избирателей, кандидаты не обязаны представлять в соответствующую избирательную комиссию сведения о размере и об источниках доходов кандидата и об имуществе, принадлежащем кандидату (каждому кандидату из списка кандидатов) на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах, если иное не предусмотрено законом субъекта Российской Федерации (п. 4 ст. 33 Федерального закона № 67-ФЗ).

8. Установленный законом период, включающий в себя выдвижение кандидатов, списков кандидатов, а также сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов либо иные формы поддержки выдвижения, при выборах в органы местного самоуправления должен составлять не менее 20 дней (п. 9 ст. 33 Федерального закона № 67-ФЗ).

При проведении выборов в представительные органы местного самоуправления муниципальных образований со средней нормой представительства избирателей менее 10 тыс. сбор подписей в поддержку кандидатов может не проводиться, если законом субъекта Российской Федерации предусмотрен заявительный порядок выдвижения кандидатов (п. 17 ст. 38 Федерального закона № 67-ФЗ).

Если ко дню голосования на выборах депутатов органов местного самоуправления в избирательном округе число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа депутатских мандатов или равным ему либо если будет зарегистрирован только один список кандидатов или не будет ни одного зарегистрированного списка кандидатов, проводится голосование в одномандатном избирательном округе либо в едином избирательном округе по одной кандидатуре, если это предусмотрено законом субъекта РФ. При этом кандидат считается избранным, если за него проголосовало не менее 50% избирателей, принявших участие в голосовании (п. 32 ст. 38 Федерального закона № 67-ФЗ).

Законом субъекта Российской Федерации может быть установлено, что на выборах в представительные органы местного самоуправления при определенном числе избирателей в избирательном округе (но не более 5 тыс. избирателей) зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной службе, на время их участия в выборах могут не освобождаться от выполнения должностных или служебных обязанностей (п. 2 ст. 40 Федерального закона № 67-ФЗ).

Следует отметить непоследовательный подход законодателя в допущении данной преференции: трудно объяснить почему зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной службе, могут в соответствии с законом субъекта РФ не освобождаться от выполнения должностных или служебных обязанностей, а такие же кандидаты, находящиеся на муниципальной службе, лишены такой возможности.

9. Существуют особенности финансирования муниципальных выборов. Законом субъекта РФ может быть установлено, что на выборах в органы местного самоуправления при определенном числе избирателей в избирательном округе (но не более 5 тыс. избирателей) создание кандидатом избирательного фонда необязательно при условии, что финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится (п. 1 ст. 58 Федерального закона № 67-ФЗ). В этом случае кандидат уведомляет соответствующую избирательную комиссию об указанных обстоятельствах. Законом субъекта Российской Федерации может быть также 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 три тысячи рублей.

10. На уровне муниципальных выборов законодательство допускает установление более мягких требований к защите избирательного бюллетеня. На выборах в представительные органы местного самоуправления по избирательным округам, численность избирателей в которых не превышает 5 тыс. человек, бюллетени могут изготовляться без использования цветной бумаги или специальной краски или нанесения типографским способом цветного фона, без нанесения на бланк бюллетеня типографским способом надписи микрошрифтом или защитной сетки (п. 3 ст. 63 Федерального закона № 67-ФЗ).

При проведении выборов в органы местного самоуправления, если законом не предусмотрено голосование по открепительным удостоверениям, избирателю, который в день голосования по уважительной причине (отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья) будет отсутствовать по месту своего жительства и не сможет прибыть в помещение для голосования на избирательном участке, на котором он включен в список избирателей, должна быть предоставлена возможность проголосовать досрочно путем заполнения бюллетеня в помещении соответствующей территориальной комиссии, окружной избирательной комиссии, избирательной комиссии муниципального образования — за 15—4 дня до дня голосования или участковой комиссии — не

ранее чем за три дня до дня голосования (п. 2 ст. 65 Федерального закона № 67-ФЗ).

Федеральное законодательство предоставляет законодателю субъекта РФ право устанавливать нормы о неприменении минимального процента от числа избирателей для признания выборов несостоявшимися: законом субъекта РФ может быть предусмотрено, что минимальный процент от числа избирателей для признания выборов депутатов представительных органов местного самоуправления состоявшимися не устанавливается (п. 2 ст. 70 Федерального закона № 67-ФЗ).

9.4. ПОРЯДОК ГОЛОСОВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ МО ПО ВОПРОСАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления *проводится по инициативе населения* в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

Основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования.

Основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке. Следует отметить, что конкретные противоправные решения или действия (бездействие) депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица, могут положены в основу для отзыва только в том случае, когда соответствующее деяние совершенно лицом именно в указанном статусе. Например, установленный судом факт неуплаты алиментов депутатом представительного органа муниципального образования не может быть положен в основу отзыва, поскольку само по себе данное противоправное бездействие не имеет отношения к правовому статусу депутата.

Процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления должна обеспечивать ему возможность дать избирате-

лям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

В случаях, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ, для получения согласия населения при изменении границ или преобразовании муниципального образования проводится голосование.

Голосование по вопросам изменения границ или преобразования МО проводится на всей его территории или на части территории.

Голосование по вопросам изменения границ, а также преобразования муниципального образования назначается представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ для проведения местного референдума, с учетом особенностей, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ. При этом положения федерального закона, закона субъекта РФ, запрещающие проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, а также положения, определяющие юридическую силу решения, принятого на референдуме, не применяются.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования *считается состоявшимся*, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом. Согласие населения на изменение границ или преобразование МО считается полученным, если за указанные изменение, преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или его части.

Итоги голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, итоги голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования и принятые решения подлежат *официальному опубликованию* (*обнародованию*).

9.5. СХОД ГРАЖДАН

Сход граждан, т.е. понимается общее собрание жителей поселения, обладающих избирательным правом, является формой совме-

стной деятельности жителей села или поселка по обсуждению и непосредственному решению вопросов местного значения.

Для поселений с небольшой численностью жителей сход граждан предусмотрен как институт муниципальной власти, осуществляющий функции местного самоуправления на всей его территории. Федеральный закон 2003 г. предписывает обязательное проведение схода во всех поселениях, где в числе жителей имеется не более 100 человек, обладающих избирательным правом.

Сход считается правомочным при участии в нем более половины жителей поселения, наделенных избирательным правом. При этом имеется в виду активное избирательное право, которое предоставлено всем гражданам России не моложе 18 лет, за исключением лиц, признанных судом недееспособными. По известным причинам в сходе не могут участвовать и граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда.

В селах и поселках страны с небольшой численностью жителей сход граждан является основным инструментом осуществления народовластия. Он, по существу, заменяет и местный референдум, и представительный орган муниципального образования, который в данном случае не формируется. Сход граждан должен осуществлять полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе и отнесенные к его исключительной компетенции. На практике это означает, что он должен использовать с учетом специфики муниципального образования полномочия, закрепленные в ст. 17 и 35 Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Только на сходе граждан следует решать вопросы, находящиеся в исключительном ведении представительного органа местного самоуправления, к числу которых относятся:

- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений;
- выборы и заслушивание отчетов о деятельности должностных лиц местного самоуправления;
- утверждение местного бюджета и отчета о его использовании; использование внебюджетных фондов и муниципального имущества;
- установление местных налогов и сборов на основе принципов, определенных законодательством субъекта Российской Федерации; утверждение местных программ и планов комплексного социально-экономического развития территории муниципального образования;
- контроль за деятельностью исполнительных органов местного самоуправления.

Порядок определения правового статуса схода граждан, выполняющего полномочия представительного органа местного самоуправления, устанавливается законом субъекта РФ. Обычно на сходе граждан принимается решение об осуществлении им полномочий представительного органа местного самоуправления, на основе которого соответствующая норма закрепляется в уставе муниципального образования.

Сходы граждан *созываются по мере необходимости*, но не реже одного раза в год. Инициатива созыва принадлежит главе муниципального образования либо группе жителей поселения численностью не менее 10 человек, обладающих избирательным правом.

В зависимости от субъектов инициативы созыва проявляются некоторые отличия в реализации процессуальных норм. Глава муниципального образования *самостоятельно принимает решение* о созыве схода и доводит его до сведения жителей поселения. Требование о проведении схода по инициативе жителей муниципального образования *должно быть оформлено в виде подписных листов*, которые заверяются лицом, осуществляющим сбор подписей. В них обязательно формулируется вопрос, вносимый на сход, определяются ориентировочные сроки его проведения, указываются паспортные данные граждан, поддержавших инициативу созыва схода.

Подписные листы должны быть предъявлены главе муниципального образования, который обязан назначить сход граждан не позднее двух недель со дня регистрации поступления подписных листов. Инициативу о созыве схода должно поддержать своими подписями не менее 10 жителей поселения, обладающих избирательным правом.

Не является нарушением норм действующего законодательства и сложившаяся практика, когда сход граждан созывается на основании решения, принятого жителями поселения на предыдущем сходе.

Глава муниципального образования обеспечивает проведение схода граждан. Не позднее чем за 15 дней до проведения схода он доводит до сведения жителей поселения решение о созыве схода и его повестку дня. О времени и месте проведения схода жители поселения оповещаются доступными способами не менее чем за три дня до его созыва.

Сход граждан как институт непосредственной демократии отличается от всех других видов собраний жителей поселения тем, что он выступает в качестве *высшего органа местного самоуправления на территории муниципального образования*. С учетом важности схода граждан и его роли в решении вопросов местного значения в сходе обязаны участвовать выборные лица местного самоуправления. Уклонение от исполнения этой обязанности может послужить основанием для выражения им недоверия и отзыва на сходе граждан в порядке, определенном уставом муниципального образования.

На сходе граждан по должности председательствует глава муниципального образования или иное лицо, избираемое сходом граждан. Роль председательствующего заключается в том, чтобы обеспечить деловое обсуждение вопросов повестки дня схода граждан, создать все условия для свободного обмена мнениями и выработки проекта оптимального решения.

Решения схода принимаются по общему правилу открытым голосованием. Однако глава муниципального образования и другие должностные лица, а также органы ТОС избираются тайным голосованием. Решение считается принятым, ели за него проголосовало более половины участников схода граждан.

Все решения схода, принятые в пределах его полномочий, *обязательны для исполнения* органами и должностными лицами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами на территории муниципального образования. Они не нуждаются в утверждении какими-либо органами государственной и муниципальной власти или их должностными лицами.

Принятое в установленном порядке решение может быть отменено или изменено только сходом граждан. В случае несоответствия решения действующему законодательству оно может быть признано *в судебном порядке недействительным*.

Исполнение решений, принятых на сходе граждан, обеспечивают органы и должностные лица местного самоуправления в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования. Если для реализации решения требуется издание нормативного правового акта, то исполнительный орган местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан принять такой акт.

Порядок официального опубликования (обнародования) решений, принятых на сходе граждан, определяется законодательством субъекта РФ. Обычно решения схода доводятся до сведения населения главой муниципального образования через средства массовой информации или другими доступными способами не позднее, чем в десятидневный срок со дня его принятия, если иное не оговорено в самом решении.

9.6. ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ ИНИЦИАТИВА ГРАЖДАН

Под ***правотворческой инициативой граждан*** понимается официальное внесение в органы местного самоуправления проекта правового акта по вопросам местного значения группой граждан в порядке установленном уставом муниципального образования. Субъ-

ектом этой инициативы выступает группа граждан, обладающих избирательным правом. Она может быть сформирована на собрании граждан по месту жительства, сходе граждан и во время проведения общественно-политических акций.

Минимальная численность *инициативной группы* определяется уставом МО. Однако она не может превышать 3% общего числа жителей МО, обладающих избирательным правом по выборам депутатов представительного органа местного самоуправления. В зависимости от численности населения муниципального образования в ее состав обычно входят 10—20 человек.

Уставы муниципальных образований подробно регламентируют порядок регистрации правотворческой инициативы граждан. В соответствии с их предписаниями инициативная группа граждан регистрирует правотворческую инициативу в представительном органе местного самоуправления. Для этого требуется представить по месту регистрации петицию граждан, проект правового акта с обоснованием необходимости его принятия и список членов инициативной группы с указанием паспортных данных. Прием документов и их регистрация оформляются протокольным решением, дата принятия которого и считается датой регистрации правотворческой инициативы граждан.

На основании протокольного решения представителям инициативной группы выдается *официальный образец подписного листа*. При сборе подписей в поддержку правотворческой инициативы граждан требуется строго придерживаться всех его реквизитов. В противном случае подписи жителей муниципального образования могут быть признаны недействительными.

Уставы МО определяют минимальное количество подписей, необходимых для поддержки правотворческой инициативы граждан. Правовой нормой устанавливается или фиксированное количество подписей в поддержку инициативы, или в процентном отношении от числа избирателей муниципального образования. Так, например, в ст. 35 Устава г. Липецка сказано, что жители города, обладающие избирательным правом, осуществляют правотворческую инициативу путем внесения в городской Совет депутатов предложений о принятии нормативно-правовых актов города, отмене или изменении ранее принятых правовых актов города за подписью не менее одной тысячи человек.

В Уставе г. Омска, напротив, предусмотрено, что число подписей, необходимых для внесения правотворческой инициативы, устанавливается не менее одного процента от числа избирателей, принявших участие в последних по времени муниципальных выборах (ст. 79).

Оригиналы подписных листов с окончательным текстом петиции и проектом муниципального правового акта вносятся инициативной группой на имя председателя представительного органа местного самоуправления. Правильность оформления подписных листов и достоверность подписей граждан проверяет муниципальная избирательная комиссия. Но иногда для выполнения этой работы представительный орган местного самоуправления создает специальную комиссию.

Решение о внесении муниципального правового акта в порядке правотворческой инициативы граждан на рассмотрение представительного органа местного самоуправления принимается в присутствии полномочных представителей инициативной группы на его заседании. Без предварительного согласования с различными службами проект муниципального правового акта включается в повестку дня заседания представительного органа местного самоуправления, а также направляется главе муниципального образования.

Отказ в принятии муниципального правового акта к рассмотрению возможен в случае, когда его положения противоречат Конституции РФ, федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации, уставу муниципального образования. Выявленные противоречия должны быть удостоверены заключением (актом) правовой экспертизы.

Реализация правотворческой инициативы граждан обеспечивается дополнительными гарантиями, установленными на федеральном уровне. В ст. 26 Федерального закона от 6 октября 2003 г. четко определены случаи, когда для реализации правотворческой инициативы граждан применяются в качестве норм прямого действия, сформулированные в его содержании нормы — гарантии. Если, например, представительный орган местного самоуправления муниципального образования не принял правовой акт, регулирующий порядок реализации правотворческой инициативы граждан, то принятие к рассмотрению и само рассмотрение проекта муниципального правового акта, внесенного гражданами, осуществляется в соответствии с федеральным законодательством.

Представительный орган местного самоуправления обязан рассмотреть внесенный проект муниципального правового акта на открытом заседании с участием представителей инициативной группы граждан. Им должна быть обеспечена возможность изложить свою позицию по существу проекта муниципального правового акта, обосновать необходимость его принятия. В этой связи можно выступить с докладом о проекте правового акта или в прениях по его обсуждению, которое проходит в соответствии с рег-

ламентом проведения заседаний представительного органа местного самоуправления.

Сроки рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке правотворческой инициативы граждан, определяются уставом муниципального образования. Они колеблются в диапазоне от одного до трех месяцев со дня внесения проекта. Однако в соответствии с Федеральным законом 2003 г. они не должны превышать трех месяцев.

В отличие от уставов МО названный выше закон предусматривает возможность принятия проекта муниципального правового акта, внесенного инициативной группой граждан, не только представительным органом местного самоуправления, но и другими органами и должностными лицами муниципальной власти, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта. В этом случае применяются правовые нормы как Федерального закона 2003 г., так и нормы регламента, регулирующие порядок издания актов исполнительными органами и должностными лицами местного самоуправления.

Такая процедура принятия муниципальных правовых актов, внесенных в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, является вполне оправданной. Она позволяет принимать муниципальные правовые акты прямого действия, обеспечивать максимально полное и точное соответствие формы нормативных предписаний их содержанию, четко определять конкретных исполнителей.

Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан. В свою очередь, муниципальный правовой акт, принятый в установленном порядке, подлежит *официальному опубликованию* (*обнародованию*) в 10-дневный срок, если иное не оговорено в содержании самого акта.

Правотворческая инициатива граждан получила значительное распространение в Италии и Австрии. Опыт ее осуществления показывает, что она является эффективной формой непосредственного участия населения в решении вопросов местной жизни лишь в крупных муниципальных образованиях, где имеются университеты с юридическими факультетами. Только в сотрудничестве с ведущими учеными инициативной группе граждан удается подготовить и юридически грамотно оформить проект муниципального правового акта. Для этой работы необходимы профессиональное образование, знания правил законодательной техники, опыт и навыки составления проектов нормативных актов, которыми простые граждане, естественно, не обладают.

9.7. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. сформулировано легальное определение понятия ***территориального общественного управления*** (ТОС): это самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного осуществления под свою ответственность собственных инициатив по вопросам местного значения. Данное определение является ключевым для правильного понимания одной из важнейших форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Специфика ТОС заключается в том, что на этом уровне осуществления местного самоуправления не требуется создавать формальные структуры, наделять их правотворческими полномочиями, методами властного воздействия на общественные отношения — для него достаточно механизмов самоорганизации населения. Содержание всей деятельности ТОС составляют:

- выдвижение собственных инициатив населения в местных делах;
- определение оптимальных путей решения локальных проблем;
- добровольное исполнение принятых решений.

Правовую основу организации и деятельности территориально общественного самоуправления составляют Конституция РФ, Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, конституции (уставы), законы субъектов РФ, уставы муниципальных образований.

В настоящее время почти во всех субъектах РФ приняты специальные законы о ТОС. Они закрепляют принципы организации и функционирования ТОС, его систему, полномочия и формы деятельности органов, гарантии эффективности решения локальных проблем жизнеобеспечения населения. В ряде муниципальных образований приняты положения о территориальном общественном самоуправлении.

Границы территории, на которой осуществляется ТОС, устанавливаются представительным органом муниципального образования по предложению населения, проживающего на данной территории. При этом учитываются исторические, национальные, культурные, социально-экономические и иные признаки целостности конкретной территории, границы деятельности жилищно-коммунальных служб, особенности архитектурно-планировочных зон или жилищных комплексов, производственные и соседские связи людей.

Федеральным законом 2003 г. определены формы непосредственного осуществления населением ТОС. К ним отнесены собрания и конференции граждан, а также специально создаваемые его органы.

Под *собранием* понимается форма организованного сбора жителей территории, на которой осуществляется ТОС, для обсуждения и решения вопросов местного значения.

Разновидность собрания — *конференция жителей*. Но она является собранием представителей граждан, проживающих на определенной территории. Конференции созываются тогда, когда проведение обычных собраний жителей затруднено из-за большой численности населения микрорайона, территориальной разбросанности улиц, жилых домов и т.п.

Органы ТОС создаются по инициативе жителей на основе их добровольного волеизъявления. В зависимости от содержания функций и территориальной сферы деятельности формируются как советы и комитеты ТОС, комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, улиц, кварталов, домов, подъездов и др. Все они являются формой самоорганизации граждан по месту жительства. Но вместе с тем органы ТОС нельзя относить к общественным объединениям граждан, поскольку они в отличие от общественных объединений действуют исключительно в пределах части территории муниципального образования, населенного пункта. Они объединяют население на основе не членства, а совместной работы по выполнению определенных функций в области обслуживания общественных потребностей граждан, удовлетворения их культурно-бытовых и иных запросов.

Закон с исключительной четкостью и необходимой дифференциацией определяет перечень территорий, в пределах которых может осуществляться ТОС. К ним относятся следующие территории проживания граждан:

- подъезд многоквартирного жилого дома;
- многоквартирный жилой дом;
- группа жилых домов;
- жилой микрорайон;
- сельский населенный пункт, не являющийся поселением;
- иная часть территории поселения.

Судя по редакции правовой нормы, перечень территорий, на которых может осуществляться ТОС, является открытым. Законодательством субъектов РФ, уставами муниципальных образований он может быть существенно расширен за счет конкретизации такого понятия, как «иная часть территории поселения».

Законы субъектов РФ, уставы муниципальных образований закрепляли три альтернативные формы избрания органов ТОС. Они могли избираться на общих собраниях или конференциях граждан по месту их жительства, на сходах и на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В последнем случае должна была приводиться в действие исключительно громоздкая и дорогостоящая процедура выборов органов ТОС, которая по существу ничем не отличается от процедуры выборов представительных органов местного самоуправления. На практике выход был найден в совмещении выборов представительных органов местного самоуправления и органов ТОС.

Федеральный закон 2003 г. устанавливает, что органы ТОС избираются только на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории. Тем самым исключается возможность искажения смысла выборов и предназначения каждой из форм представительной и непосредственной демократии.

Факт учреждения ТОС признается с момента регистрации устава уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. Порядок регистрации определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными актами представительного органа местного самоуправления. Как юридическое лицо ТОС подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Применить эти нормы на практике чрезвычайно трудно, а может быть и вовсе невозможно. Как справедливо отмечалось в юридической литературе, субъектами ТОС являются граждане, население соответствующей территории в целом, а также органы ТОС. В отличие от них территориальное общественное самоуправление представляет собой определенную деятельность по осуществлению гражданами по месту своего жительства собственных инициатив в вопросах местного значения. Для этого используются как институты непосредственной демократии — собрания и конференции граждан, так и органы ТОС, избираемые на собраниях и конференциях. Однако статус юридического лица в соответствии с Федеральным законом 2003 г. получили не органы ТОС, а само территориальное общественное самоуправление, т.е. социальная деятельность.

Остается неясной правовая природа *устава ТОС*. По своим формально-юридическим признакам он не может быть нормативным правовым актом, поскольку субъекты ТОС не наделены Конституцией РФ публично-властными полномочиями и не вправе принимать общеобязательные правовые акты. Но его нельзя отнести и к локальным правовым актам, разновидностью которых является устав объединения граждан, определяющий взаимоотношения объединения и входящих в него членов. ТОС по определению не может быть струк-

туированным объединением граждан, поскольку оно осуществляется на принципах самоорганизации. Поэтому в его уставе вряд ли удастся с необходимой юридической чистотой закрепить правовой статус ТОС. Он неизбежно станет уставом не объединения граждан, а деятельности по осуществлению территориального общественного самоуправления, процесса выдвижения и реализации гражданами различных инициатив по вопросам местного значения.

Серьезные трудности поджидают учредителей ТОС при регистрации его *в качестве юридического лица в организационно-правовой форме некоммерческой организации*. Анализ Федерального закона 2003 г. позволяет сделать вывод о том, что нормы о порядке регистрации ТОС как юридического лица должны содержаться в уставе муниципального образования и (или) нормативном правовом акте представительного органа местного самоуправления.

В ст. 50 ГК РФ предусмотрено, что 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. Поскольку ГК РФ оставляет перечень некоммерческих организаций открытым, то различные их формы могут предусматриваться специальным законом.

Как вытекает из содержания ст. 27 Федерального закона 2003 г., территориальное общественное самоуправление — особая форма некоммерческих организаций. Порядок регистрации его в качестве юридического лица должен быть установлен законом. Однако Конституция РФ относит гражданское законодательство к исключительному ведению Российской Федерации (ст. 71), что не позволяет определить порядок регистрации ТОС как юридического лица в уставе муниципального образования и (или) нормативном правовом акте представительного органа местного самоуправления. Потребуется принятие Федерального закона, регулирующего вопросы создания и государственной регистрации территориального общественного самоуправления в качестве юридического лица.

Представляется, что после многочисленных судебных разбирательств, все равно придется вернуться к практике правотворчества субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, когда в качестве юридических лиц признавались только органы ТОС.

Высшими органами территориального общественного самоуправления являются *собрания и конференции граждан по месту жительства*. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. определяет лишь условия правомочности собраний и конференций граждан по вопросам организации и осуществления ТОС.

Собрание считается правомочным, если в нем принимает участие не менее половины жителей соответствующей территории (с 16-летнего возраста). В работе конференции должны участвовать не менее 2/3 делегатов избранных на собраниях граждан, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста. Остальные вопросы подготовки и проведения собраний и конференций граждан по месту жительства отданы на усмотрение законодателей субъектов РФ и органов местного самоуправления.

В настоящее время действуют законы субъектов РФ о местном самоуправлении, уставы муниципальных образований и нормативные правовые акты представительных органов местного самоуправления, которые определяют порядок созыва и проведения собраний и конференций граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления. Так, в соответствии с Положением о территориальном общественном самоуправлении населения в г. Омске, утвержденным решением Омского городского Совета от 5 июня 1996 г., общие собрания или конференции граждан по месту жительства созываются по мере необходимости, но не реже одного раза в два года. Правом их созыва наделены депутаты Законодательного собрания области, городского Совета, избранные от жителей данного микрорайона в органы городского и территориального общественного самоуправления населения, а также инициативная группа жителей данной территории в составе не менее 10% проживающих на данном участке.

Подготовкой собрания или конференции граждан по вопросам организации и осуществления ТОС занимается оргкомитет. Он определяет норму представительства делегатов на конференцию, информирует население о месте и времени проведения собрания (конференции), содержании повестки дня, порядке рассмотрения вопросов.

Собрания и конференции граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления *наделены широкой компетенцией*. Они могут рассматривать любые вопросы, составляющие предметы его ведения. Данное правило действует даже в том случае, если такие вопросы формально отнесены к компетенции других органов ТОС.

Вместе с тем Федеральный закон 2003 г. закрепляет исчерпывающий перечень вопросов организации и осуществления ТОС, которые относятся к исключительной компетенции собраний и конференций граждан. Входящие в него вопросы могут быть решены только на собраниях и конференциях граждан. Это служит дополнительной гарантией ведущей роли собраний и конференций граждан среди других форм осуществления ТОС.

Территориальное общественное самоуправление граждан практически проявляется и реализуется через деятельность своих структурно организованных и постоянно функционирующих органов, имеющих в распоряжении материальные и финансовые средства.

Федеральный закон 2003 г. впервые определил *функции органов ТОС*, т.е. основные направления их деятельности по организации и осуществлению территориального общественного самоуправления. Среди них исключительно важное значение имеют хозяйственно-организаторская и правотворческая функции. На основании закона органы ТОС могут осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории. В целях реализации правотворческих инициатив они 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 нормативных правовых актах представительных органов местного самоуправления подробно расписываются полномочия органов ТОС по осуществлению их функций. Примером может быть уже упоминавшееся Положение о территориальном общественном самоуправлении населения в г. Омске. Согласно Положению органы ТОС *имеют право*:

- вносить предложения в планы и программы экономического и социального развития территории;
- участвовать в экологической экспертизе объектов производственной инфраструктуры;
- вносить предложения по переименованию улиц и площадей, объявлению памятниками истории культуры объектов, находящихся на самоуправляемой территории;
- осуществлять контроль совместно с уполномоченными на то органами за соблюдением правил чистоты и порядка, санитарно-гигиенических норм в сфере торговли, общественного питания, бытового и иного обслуживания населения самоуправляемой территории;
- привлекать население к участию в работе по обеспечению сохранности жилого фонда, благоустройству и озеленению территории, охраны общественного порядка;
- принимать меры по организации досуга населения, проводить культурно-массовые и спортивные мероприятия с населением по месту жительства, содействовать развитию народного творчества;

- организовывать общественные работы на территории микрорайона, включая оплачиваемые, в пределах переданных средств;
- вносить предложения городскому Совету, главе муниципального образования о признании недействительными актов предприятий, учреждений и организаций, нарушающих права органов ТОС;
- координировать действия органов ТОС с деятельностью представительных и исполнительных органов местного самоуправления;
- согласовывать режим работы предприятий и организаций, оказывающих услуги населению;
- вносить предложения по улучшению охраны общественного порядка, работы муниципального пассажирского транспорта;
- организовывать работу по изучению общественного мнения по вопросам жизнедеятельности территории;
- вносить предложения в исполнительные органы местного самоуправления о создании комиссий по изучению состояния дел по различным вопросам жизнедеятельности территории, по контролю за работой учреждений и организаций, находящихся на территории района;
- организовывать иную экономическую деятельность, не запрещенную законодательством с целью удовлетворения социально-экономических потребностей населения.

Эффективное использование органами ТОС предоставленных им полномочий позволяет наполнить всю их деятельность социальным содержанием.

Для осуществления своих функций органы ТОС *могут распоряжаться определенными материальными и финансовыми ресурсами.* Их финансовые ресурсы состоят из собственных, заемных средств, а также средств, передаваемых органами местного самоуправления. Собственные финансовые ресурсы образуются за счет доходов от предпринимательской деятельности органов ТОС, гражданско-правовых сделок, добровольных взносов и пожертвований физических и юридических лиц, а также других, не запрещенных законом поступлений.

Органы территориального общественного самоуправления вправе создавать в установленном порядке предприятия и организации, удовлетворяющие потребности населения в товарах и услугах, выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории и коммунальному обслуживанию населения, эксплуатации и ремонту жилого фонда, кооперировать на добровольной основе средства жителей и юридических лиц для финансирования целевых социальных программ.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. устанавливает *исчерпывающий перечень требований к структуре и содержанию устава ТОС*. С их учетом в уставе ТОС должны быть отражены локальные особенности формирования и осуществления территориального общественного самоуправления в строго определенных территориальных границах. Законом запрещено устанавливать дополнительные требования к уставу ТОС.

Сказанное позволяет сделать вывод, что в Федеральном законе 2003 г. рамочно, в самых общих чертах, определяется порядок организации и осуществления ТОС. Более детально все вопросы учреждения и функционирования ТОС, формирования его материально-финансовой базы, обеспечения гарантий участия граждан в осуществлении ТОС прорабатываются в уставе муниципального образования и (или) в специальном нормативном правовом акте представительного органа местного самоуправления. С практической точки зрения более целесообразно урегулировать отношения по организации и осуществлению территориального общественного самоуправления в специальном нормативном правовом акте, а не увеличивать объем устава муниципального образования за счет норм, не имеющих непосредственного отношения к институту местного самоуправления. В этом смысле заслуживает внимания опыт муниципального образования г. Омск, где, как мы уже говорили, принято специальное Положение о территориальном общественном самоуправлении населения в городе Омске.

9.8. ПУБЛИЧНЫЕ СЛУШАНИЯ

Одной из форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправлении являются ***публичные слушания*** — публичное обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, которые внесены в представительный орган местного самоуправления или уже находятся в процессе рассмотрения. Цель их проведения заключается в подключении коллективного разума к обсуждению проектов муниципальных правовых актов, выработке научно обоснованных рекомендаций по повышению эффективности их норм.

Публичные слушания призваны обеспечить информационную открытость действий и решений органов местного самоуправления, создать канал обратной связи, позволяющий населению влиять на выработку принимаемых решений и устанавливать общественный контроль за ходом их реализации.

Публичные слушания могут проводиться как представительным органом местного самоуправления, так и главой МО. Но в них обязательно должны участвовать жители муниципального образования.

Инициаторами публичных слушаний могут выступать население, представительный орган местного самоуправления или глава муниципального образования. Если публичные слушания проводятся по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, то они назначаются представительным органом, а если по инициативе главы муниципального образования, то соответственно — главой.

Предметом публичных слушаний могут быть любые вопросы местного значения, для решения которых требуется принятие муниципальных нормативно-правовых актов. Однако публичные слушания целесообразно проводить по наиболее значимым вопросам, решение которых может оказать серьезное влияние на развитие муниципального образования. Это подтверждается и требованием Федерального закона 2003 г. о вынесении на публичные слушания проектов муниципальных нормативно-правовых актов, документов и вопросов, обозначенных в официальном перечне (ст. 28). В этот перечень включены:

1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав;

2) проект местного бюджета и отчеты о его исполнении;

3) проекты планов и программ развития муниципального образования;

4) вопросы о преобразовании муниципального образования.

Однако необходимо иметь в виду, что обязательный перечень вопросов местной жизни, выносимых на публичные слушания, может быть расширен путем издания специальных законов. Примером тому может быть Градостроительный кодекс РФ, который предписывает проведение публичных слушаний по проекту правил землепользования и застройки территории муниципального образования.

Императивный характер приведенных норм федеральных законов является гарантией, что публичные слушания станут не только юридическим, но и фактическим, реально действующим институтом участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Сказанное вовсе не означает, что обязательный перечень вопросов, выносимых на публичные слушания, может устанавливаться только федеральными законами. С учетом особенностей социально-экономического развития муниципального образования, исторических и иных местных традиций он может быть расширен уставом муниципального образования. В северных регионах России, например, на публичные слушания начали выноситься вопросы о сохранении оленьих пастбищ, охотничьих и рыболовецких угодий, защиты водоемов от загрязнения нефтью и газовым конденсатом.

Публичные слушания являются относительно новой формой участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Но аналогичный институт депутатских слушаний уже использовался в муниципальной практике, был предусмотрен законами ряда субъектов Российской Федерации, находил отражение в уставах муниципальных образований и регламентах представительных органов местного самоуправления.

Так, например, Регламентом муниципального Совета г. Воронежа предусмотрено, что депутатские слушания проводятся открыто. Официальное сообщение о повестке депутатских слушаний, времени и месте их проведения доводятся до сведения граждан через средства массовой информации не позднее, чем за пять дней до их начала.

Депутатские слушания открываются вступительным словом председательствующего, который информирует о сути обсуждаемого вопроса, его значимости, регламенте проведения слушаний, составе приглашенных лиц. Затем предоставляется слово представителю постоянной комиссии муниципального Совета или приглашенному лицу для доклада, после чего начинаются прения по обсуждаемому вопросу, в которых могут принимать участие депутаты и приглашенные лица.

Роль председательствующего заключается в том, чтобы обеспечить деловое обсуждение вопросов повестки дня депутатских слушаний, выслушать мнение их участников. Серьезно разобраться в них, дать возможность всем желающим задать вопросы, выступить с подведением итогов дискуссии.

По результатам депутатских слушаний могут быть приняты мотивированное заключение и рекомендации, за проекты которых проголосовало большинство депутатов муниципального Совета, принявших в них участие. Все выступления участников депутатских слушаний протоколируются. Протокол заверяется подписью председательствующего на депутатских слушаниях.

Материалы депутатских слушаний используются в работе муниципального Совета, направляются его постоянным комиссиям и главе муниципального образования. Ход депутатских слушаний и принятые документы могут освещаться в средствах массовой информации.

С учетом сложившейся практики Федеральный закон 2003 г. закрепляет правовую норму, согласно которой *порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и* (*или*) *нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления*. В этой связи возникает необходимость определить оптимальное соотношение правового регулирова-

ния порядка организации и проведения публичных слушаний в уставе муниципального образования и специальном нормативном акте представительного органа местного самоуправления.

Институт публичных слушаний по своему объему относительно небольшой. Он включает всего *несколько норм материального права*. Поэтому их целесообразно закрепить в уставе муниципального образования, а процессуально-процедурные нормы, регулирующие порядок организации и проведения публичных слушаний, сформулировать в регламенте представительного органа местного самоуправления.

Федеральный закон 2003 г. оставляет на усмотрение муниципальных образований вопрос о форме правового регулирования отношений по организации и проведению публичных слушаний. Тем не менее он предписывает, чтобы в муниципальном правовом акте были предусмотрены заблаговременное оповещение жителей о времени и месте проведения публичных слушаний, ознакомление их с проектом муниципального правового акта, а также другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях граждан, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний.

Как показывает первый опыт проведения публичных слушаний в г. Омске, практика может выработать и другие процедуры обсуждения важнейших вопросов местной жизни. Так, в г. Омске были назначены публичные слушания по проектам 48 целевых программ экономического и социального развития муниципального образования. На них приглашались известные специалисты по конкретным отраслям и сферам муниципального управления, эксперты, представители бизнеса и общественных объединений.

Председательствующим на публичных слушаниях был избран мэр муниципального образования. С докладами выступали руководители рабочих групп по подготовке проектов целевых программ экономического и социального развития Омска. Содоклады делали известные специалисты по муниципальному хозяйству, образованию, культуре, здравоохранению, социальной защите населения, молодежной политике, правовому воспитанию и т.п. Эксперты представляли на публичные слушания свои заключения по всем спорным вопросам. В прениях по обсуждаемому проекту целевой программы могли выступать все желающие.

Средства массовой информации широко освещали весь ход публичных слушаний, своевременно обнародовали их результаты.

Итоги публичных слушаний дали возможность существенно доработать проекты целевых программ экономического и социального развития г. Омска, перейти на программно-целевые методы муниципального управления, повысить эффективность муниципальных правовых актов.

9.9. СОБРАНИЕ ГРАЖДАН

В ст. 31 Конституции РФ закреплено право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование. Поскольку конституционное право граждан названо в числе других политических прав, то, скорее всего, здесь речь идет о собраниях политических партий, предвыборных собраниях, встречах депутатов с избирателями. Между тем собрания граждан могут быть и самостоятельными формами участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Собрание — это совместное присутствие граждан в заранее определенном месте с целью коллективного обсуждения, а возможно, и решения каких-либо вопросов местной жизни. Оно отличается относительной монолитностью внутренней организации участников, пространственной локальностью, предметной общностью обсуждаемых вопросов, личной заинтересованностью в их решении.

В зависимости от целей проведения собраний граждан в Федеральном законе 2003 г. они подразделены на два вида.

В первую очередь выделяется *собрание граждан как отдельная форма участия населения в осуществлении местного самоуправления*. Оно представляет собой форму совместного публичного обсуждения общественно значимых вопросов местного значения, одновременного получения многими лицами важной информации. Такие собрания проводятся на части территории муниципального образования в целях обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Поскольку Федеральный закон 2003 г. не определяет минимальный возраст участников собрания, проводимого в целях осуществления местного самоуправления, то при его подготовке необходимо руководствоваться ст. 60 Конституции РФ. В этой статье сформулирована норма, согласно которой «гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет».

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. различает еще и второй вид собраний граждан. Это *собрания для реализации задач территориального общественного самоуправления*. В соответствии со ст. 27 Закона они проводятся не только для совместного публичного обсуждения вопросов организации и осуществления ТОС, но и для принятия важных решений, в том числе и по вопросам, которые относятся к их исключительной компетенции. В таких собраниях могут участвовать и лица, достигшие 16 лет.

Собрание граждан проводится по инициативе населения, представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления. Если собрание граждан проводится по инициативе представительного органа или главы, оно назначается соответственно представительным органом или главой муниципального образования. Если инициатором выступило население, собрание назначается представительным органом местного самоуправления в порядке, определенном уставом МО. Порядок назначения и проведения собрания граждан в целях осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом ТОС.

Собрание граждан не может принимать документы в форме муниципальных правовых актов. Оно *вправе принимать лишь обращения* к органам и должностным лицам местного самоуправления. В этих документах обращается внимание муниципальных властей на необходимость решения каких-либо общественно значимых вопросов, принятия нормативных правовых актов, эффективного использования бюджетных средств, усиления контроля за выполнением принятых решений и т.п.

В целях адекватного выражения интересов участников собрания могут избираться лица, уполномоченные представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами и должностными лицами местного самоуправления. В результате выборов они получают своеобразный мандат на внеочередной прием представителями муниципальной власти, на обсуждение с ними вопросов, сформулированных собранием граждан, на поиски их оптимальных решений.

Собрание граждан, проводимое для реализации задач территориального общественного самоуправления, принимает решения по всем вопросам, отнесенным к его компетенции уставом ТОС.

Обращения, принятые собранием граждан, носят для органов и должностных лиц местного самоуправления рекомендательный характер. Они вправе отказать в решении вопросов местного значения, сформулированных в обращении собрания граждан, без всяких оснований, сославшись на нецелесообразность. Причем такой отказ нельзя обжаловать в рамках существующих правовых процедур, добиться законными средствами принятия решения, на котором настаивает собрание граждан. Тем не менее принятые собранием граждан обращения подлежат обязательному рассмотрению органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение соответствующих вопросов, с направлением письменного ответа.

Нормы Федерального закона 2003 г. о порядке назначения и проведения собрания граждан являются основополагающими, носят рамочный характер. Они предполагают дальнейшее развитие механизма правового регулирования на федеральном и региональном уровнях. Это непосредственно вытекает из содержания самого Закона, который устанавливает, что порядок назначения и проведения собрания граждан, а также полномочия собрания определяются данным Законом, уставом муниципальные образования и нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления, уставом территориального общественного самоуправления.

Итогами собрания граждан являются обращения к органам и должностным лицам местного самоуправления и принятые по ним решения. Они подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

9.10. КОНФЕРЕНЦИЯ ГРАЖДАН (СОБРАНИЕ ДЕЛЕГАТОВ)

По своему целевому назначению, объему полномочий и порядку проведения ***конференция*** **(*собрание делегатов*)** практически ничем не отличается от собрания граждан. В сущности, они представляют две равноценные формы совместного публичного обсуждения гражданами важнейших вопросов местного значения или реализации задач территориального общественного самоуправления. Однако не всегда возможно и целесообразно проводить собрание граждан.

Серьезные организационно-технические трудности возникают при большой численности населения на соответствующей части территории городского округа и при наличии в составе сельского муниципального образования нескольких территориально разобщенных поселений с небольшим количеством жителей в каждом из них. Поэтому уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления, уставом ТОС может быть предусмотрено, что в определенных случаях полномочия собраний граждан могут осуществляться конференцией граждан (собранием делегатов).

Федеральный закон 2003 г. не устанавливает порядок назначения и проведения конференции граждан, не определяет процедуру избрания делегатов. Это вполне логично, поскольку решать такие вопросы можно лишь при всестороннем учете природно-географических условий каждого муниципального образования, сложившейся в нем схеме расселения людей, плотности населения. Отнюдь не случайно Закон предписывает урегулировать отношения по назна-

чению и проведению конференции граждан, выборам делегатов не в законе субъекта Российской Федерации, а на муниципальном и локальном уровнях.

Однако в десяти субъектах Российской Федерации были приняты законы о собраниях (сходах) и конференциях граждан. И хотя их нормы должны быть приведены в соответствие с Федеральным законом 2003 г., накопленный опыт правового регулирования отношений по подготовке и проведению конференции граждан представляет несомненный интерес.

Конференция граждан проводится *по инициативе населения части территории муниципального образования*, *представительного органа местного самоуправления*, *главы муниципального образования*, *органов ТОС*. Требование о проведении конференции по инициативе населения должно быть оформлено подписным листом.

В зависимости от субъектов выдвижения инициативы проведения конференции граждан, она назначается представительным органом или главой муниципального образования, выборным органом ТОС. При этом применяются процедуры, характерные для назначения собрания граждан.

Выдвижение и выборы делегатов на конференцию граждан могут проходить в форме сбора подписей жителей под петицией. По предложению оргкомитета конференции в петицию вносятся по нормам представительства кандидатуры делегатов. Тот кандидат, которого поддержало своими подписями более половины жителей территории, обладающих избирательным правом, и считается избранным на конференцию в качестве *делегата с правом решающего голоса*.

Решение о созыве конференции граждан, ее повестка дня доводятся до жителей не позднее, чем за 15 дней до ее открытия. Конференция считается правомочной, если в ней приняло участие не менее 2/3 избранных делегатов.

Конференция граждан проводится в соответствии с регламентом работы, утверждаемым ее делегатами. Все решения принимаются большинством голосов делегатов зарегистрированных в день открытия конференции. По вопросам повестки дня конференция граждан может принять *обращение к представительному органу или главе муниципального образования*, *заключение на проект муниципального правового акта, решение по предметам ведения территориального общественного самоуправления*.

Принятые на конференции граждан документы направляются в представительный орган и главе муниципального образования, должностным лицам местного самоуправления, выборным органам ТОС. С учетом разделения полномочий они должны в месячный

срок рассмотреть полученные документы, принять по ним решение и направить его председателю конференции граждан или другому лицу, уполномоченному конференцией представлять ее во взаимоотношениях с органами и должностными лицами местного самоуправления.

Итоги конференции граждан (собрания делегатов) подлежат официальному опубликованию (обнародованию) в местных средствах массовой информации или доведены до сведения населения в других доступных формах.

9.11. ОПРОС ГРАЖДАН

По смыслу Федерального закона 2003 г. опрос граждан необходимо рассматривать как самостоятельный институт непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления и как метод конкретных социологических исследований (ст. 31).

Опрос граждан как институт непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих порядок выявления мнения жителей МО по вопросам местной жизни и отдельным вопросам государственного значения.

Вместе с тем Федеральный закон от 6 октября 2003 г. совершенно определенно предписывает использовать опрос граждан и как метод выявления мнения населения по общественно значимым вопросам. Без применения этого метода в исследовательских процедурах нельзя собрать доброкачественную информацию о субъективной оценке гражданами деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, об эффективности решения сложных экономических, социальных и экологических проблем муниципального образования.

По своей природе опрос граждан является консультативным институтом непосредственной демократии. Федеральный закон 2003 г. предусматривает проведение опроса граждан на всей или части территории муниципального образования, но вместе с тем четко определяет, что *его результаты носят рекомендательный характер*. Органы государственной и муниципальной власти могут учитывать выраженное путем опроса мнение жителей в своей деятельности в содержании нормативных правовых актов и управленческих решений.

В опросе граждан могут участвовать все жители муниципального образования, достигшие 18-летнего возраста, обладающие избирательным правом. С учетом этих нормативных требований в опросе граждан смогут принимать участие жители муниципального образования, обладающие не только определенными знаниями и жизненным опытом, но и психическим здоровьем.

Опрос граждан можно охарактеризовать как пассивную форму участия жителей муниципального образования в осуществлении местного самоуправления и решении отдельных государственных вопросов, так как население не наделено правом выдвигать инициативу о его проведении. Опрос граждан проводится *по инициативе*:

- представительного органа или главы муниципального образования — по вопросам местного значения;
- органов государственной власти субъекта Российской Федерации — для учета мнения населения при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для строительства объектов регионального и межрегионального значения.

Опрос граждан как форма непосредственного осуществления местного самоуправления предусмотрен в законах Красноярского края, Читинской и Владимирской областей. В их числе выделяется Закон Владимирской области «О порядке организации и проведении опроса граждан на территории Владимирской области» от 28 сентября 2000 г., который обстоятельно урегулировал отношения по выявлению общественного мнения и использованию его результатов в деятельности органов государственной и муниципальной власти.

Однако в уставах МО закреплены лишь отдельные нормы о проведении опроса граждан. Так, в ст. 81 Устава г. Омска декларируется: «В целях изучения общественного мнения при подготовке важных решений, затрагивающих интересы населения города, органы городского самоуправления вправе проводить опросы жителей. Результаты опросов носят консультативный характер».

Для устранения пробелов в правовом регулировании отношений по организации и проведению опросов граждан на муниципальном уровне Федеральный закон 2003 г. устанавливает, что *порядок его назначения и проведения определяется уставом муниципального образования и* (*или*) *нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления*.

Такой подход к регулированию отношений по организации и проведению опроса граждан следует признать оправданным. Институт опроса может быть востребован в первую очередь при необходимости учета мнения жителей крупных городских округов, когда сложно организовать местный референдум, провести собрание или конференцию граждан. Поэтому даже в рамках полномочий органов местного самоуправления, предоставленных Федеральным законом 2003 г., должен присутствовать элемент усмотрения в организации и проведении опроса граждан на территории конкретного муниципального образования.

Решение о назначении опроса граждан принимается представительным органом муниципального образования. В этих целях издается муниципальный правовой акт, в котором закрепляются основ-

ные мероприятия по подготовке и проведению опроса граждан. В его содержании обязательно должны быть отражены:

- 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.

Федеральный закон 2003 г. устанавливает *определенные требования к методологии проведения социологических опросов граждан*. Они должны проводиться только в форме анкетирования, путем получения ответов граждан на вопросы, поставленные в опросном листе. Сами вопросы должны быть сформулированы наиболее понятным образом, поставлены в некотором логическом контексте и исключать в ответах случайность выбора той или иной альтернативы. Варианты возможных ответов должны отражать всю палитру мнений граждан по существу поставленных вопросов.

Проведение опроса граждан должно предполагать: случайную выборку некоторого процента жителей, которые будут опрошены, обеспечение при этом репрезентативности, возможность машинной обработки опросных листов, использование статистических методов для оценки результатов опроса.

Опрос граждан на муниципальном уровне должен проводиться на основе принципов открытости, гласности, научной обоснованности, документирования полученных результатов и верификации (возможности проверки). Жители муниципального образования должны быть проинформированы о проведении опроса граждан не менее чем за 10 дней до его проведения.

Источники финансирования подготовки и проведения опроса граждан, определяются в зависимости от субъектов выдвижения инициативы о назначении опроса. Если с инициативой опроса граждан выступили представительный орган местного самоуправления, то финансирование всех мероприятий по его подготовке и проведению осуществляется за счет средств местного бюджета. Когда с такой инициативой выступают органы государственной власти субъекта Российской Федерации, все затраты по подготовке и проведению опроса граждан покрываются из регионального бюджета.

9.12. ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Согласно ст. 33 Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивиду-

альные и коллективные обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления. ***Обращения граждан***, будучи одной из важнейших форм реализации их конституционного права на участие в управлении делами общества и государства, одновременно являются эффективной организационно-правовой гарантией защиты всех других прав и свобод граждан, их законных интересов

Федеральный закон 2003 г. конкретизирует конституционную норму применительно к деятельности органов местного самоуправления. В нем предусматривается возможность *индивидуальных* и *коллективных* обращений в органы местного самоуправления.

Правовой основой обращения жителей муниципального образования за защитой своих прав и охраняемых интересов в органы местного самоуправления являются законы субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении и законы о порядке рассмотрения обращений граждан.

В зависимости от содержания все обращения граждан подразделяются в соответствии с законодательством на четыре вида: предложения, заявления, жалобы и ходатайства.

Предложения являются формой обращения граждан, не связанной с нарушением их прав. Они содержат индивидуальное или коллективное мнение граждан по различным вопросам жизни общества и государства, их рекомендации по улучшению деятельности органов местного самоуправления, совершенствованию действующего законодательства и практики его применения, повышению эффективности работы предприятий, учреждений и организаций, а также их должностных лиц.

Заявления представляют собой обращения граждан в органы местного самоуправления, к их должностным лицам по поводу реализации своих прав, свобод и законных интересов, предусмотренных Конституцией РФ, законами и иными нормативно-правовыми актами.

Жалобы — это обращения граждан в органы местного самоуправления, к их должностным лицам с требованием о восстановлении прав, свобод и законных интересов, нарушенных управленческими решениями и противоправными действиями (бездействием) органов местного самоуправления и их должностных лиц, предприятиями, учреждениями и организациями, находящимися на территории муниципального образования.

Ходатайство — обращение с просьбой о предоставлении лицу того или иного статуса (беженца, вынужденного переселенца, участника ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС и т.д.).

На практике в органы местного самоуправления обращаются за защитой своих прав и законных интересов не только граждане Российской Федерации, но также иностранные граждане и лица без

гражданства. Правовым основанием для таких обращений служит норма ст. 62 Конституции РФ, согласно которой иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ.

Федеральный закон 2003 г. с учетом сложившейся практики устанавливает *месячный срок рассмотрения обращений граждан*. В течение одного месяца должностные лица местного самоуправления обязаны дать ответ по существу требований и предложений, сформулированных в обращениях граждан.

В настоящее время отношения по рассмотрению обращений граждан в органы местного самоуправления урегулированы как на федеральном, так и на региональном уровнях. На федеральном уровне действует Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (в редакции 1980 г.) в той части, в которой он не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Вместе с тем во многих субъектах Российской Федерации приняты региональные законы о порядке рассмотрения обращений граждан. Но в Амурской области был принят Закон от 19 декабря 1996 г. «Об обращениях граждан в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления», который носит специальный характер.

Анализ содержания законов субъектов Российской Федерации о порядке рассмотрения обращений граждан показывает, что они являются по существу однотипными. Все законы предусматривают обязательную регистрацию письменных обращений граждан, устанавливают сроки их рассмотрения, определяют формы и методы контроля за исполнением принятых по ним решений.

Регистрация обращений граждан в органы местного самоуправления осуществляется путем заполнения регистрационно-контрольной карточки с указанием регистрационного номера, даты поступления, фамилии и инициалов заявителя, его социального положения, названия коллектива, религиозного или общественного объединения, адреса, тематики, типа и характера обращения, аннотации. Одновременно оформляется алфавитная карточка для справочной картотеки, карточка для поручений, контрольное дело. В крупных городских округах регистрация осуществляется в автоматизированной системе «АСКОГ».

На федеральном и региональном уровнях законодательством установлен *единый срок рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления*, который не должен превышать одного меся-

ца. Однако из этого правила законами субъектов РФ сделаны три исключения:

1) обращения граждан, не требующие дополнительного изучения и проверки, рассматриваются безотлагательно, но не позднее 15 дней;

2) если для разрешения обращения необходимо проведение специальной проверки, истребование дополнительных материалов либо принятие других мер, срок производства может быть продлен председателем представительного органа местного самоуправления или главой муниципального образования, либо их заместителями, но не более чем на один месяц;

3) обращения военнослужащих и членов их семей в органы местного самоуправления рассматриваются в семидневный срок, однако в случае необходимости срок может быть продлен, но не более чем на 15 дней.

Законодательством *запрещено* направлять заявления и жалобы граждан на рассмотрение тех должностных лиц местного самоуправления, *действия которых обжалуются*.

По любому обращению гражданина в органы местного самоуправления *должна быть проведена объективная проверка*, *принято законное и обоснованное решение*, *дан исчерпывающий ответ автору*. На заключительном этапе рассмотрения обращений граждан необходимо проводить аналитическую работу, позволяющую в полной мере выявить характер поступающих жалоб, заявлений и предложений, очертить круг наиболее острых проблем, требующих принятия стратегических решений, отобрать все ценные рекомендации по совершенствованию действующего законодательства и практики его применения, повышению эффективности местного самоуправления. Только в этом случае обращения граждан в органы местного самоуправления станут важным средством реализации и защиты прав личности, укрепления связи должностных лиц с населением, превратятся в существенный источник социально значимой информации, будут способствовать усилению контроля за деятельностью органов муниципальной власти.

В Российской Федерации пока не принят закон, устанавливающий административную ответственность должностных лиц местного самоуправления за нарушение порядка и срока письменного ответа на обращения граждан в органы муниципальной власти. Не предусмотрена такая ответственность и Кодексом РФ об административных правонарушениях. По смыслу статьи Федерального закона от 6 октября 2003 г. административная ответственность должна быть установлена законами субъектов Российской Федерации. Теперь должностные лица местного самоуправления привлекаются лишь к дисциплинарной ответственности.

9.13. СОБРАНИЯ, МИТИНГИ, УЛИЧНЫЕ ШЕСТВИЯ, ДЕМОНСТРАЦИИ, ПИКЕТЫ И ИНЫЕ ФОРМЫ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Для непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в России могут использоваться так же ***формы реализации политических прав граждан***, закрепленные в конституции РФ. В их числе выделяются собрания, митинги, уличные шествия, демонстрации и пикеты.

Собрания граждан являются, по существу, универсальной формой народовластия, пригодной не только для выражения своих политических взглядов, но и непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления. Они созываются для встречи кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления и на выборные должности в муниципальных образованиях, для заслушивания отчетов депутатов и должностных лиц местного самоуправления, для получения важной информации.

Митинг можно определить как форму организованного выражения общественного мнения, поддержки резолюций, требований и других обращений граждан, проводимый в заранее определенном месте и в заранее определенное время. Правом принимать решения в данном случае обладают все граждане, присутствующие на митинге.

Шествие представляет собой форму публичного выражения коллективного мнения граждан путем передвижения по проезжей части улиц и площадей с плакатами и транспарантами, но без громкоговорителей и другой звукоусиливающей аппаратуры. Шествие может осуществляться только по заранее определенному маршруту.

Демонстрация — это один из видов шествий граждан. Но в отличие от шествий ее проведение может сопровождаться призывами через звукоусилители.

Пикетирование — коллективное расположение граждан у входа в здание с плакатами, транспарантами и другими средствами наглядной агитации, в которых отражена позиция пикетчиков по общественно значимым вопросам. Пикетирование должно осуществляться без шествия и звукоусиления.

Правовую основу проведения массовых публичных акций составляют нормы ст. 31 Конституции РФ, в которой закреплено право граждан на участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании. Все акции должны проводиться мирно, без оружия.

Порядок организации и проведения массовых публичных акций определяется в настоящее время Указом Президиума Верховного Со-

вета СССР «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций» от 28 июля 1988 г. и Указом Президента Российской Федерации «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования» от 25 мая 1992 г.

В шести субъектах РФ приняты региональные законы о проведении массовых публичных акций. Они предусматривают уведомительный и разрешительный порядок проведения массовых публичных акций, закрепляют правовые основы для отказа инициаторам в проведении митингов, уличных шествий и демонстраций, определяют места, специально предназначенные для массовых публичных акций, регулируют применение комплексных мер для поддержания общественного порядка.

Анализ действующего законодательства показывает, что с заявлениями о намерении провести массовую публичную акцию для решения вопросов местной жизни заинтересованные лица обращаются в исполнительные органы местного самоуправления. Сделать это могут граждане не моложе 18 лет, уполномоченные трудовыми коллективами, органами общественных объединений и отдельными группами населения.

Заявление подается в письменной форме не позднее чем за десять дней до намеченной даты проведения массовой публичной акции. В заявлении указывается цель, форма публичной акции, место проведения или маршруты движения, время ее начала и окончания, предполагаемое количество участников, паспортные данные уполномоченных лиц и организаторов, место их работы или учебы.

Исполнительный орган местного самоуправления рассматривает заявление и сообщает о принятом решении не позднее чем за пять дней до времени проведения массовой публичной акции. Он вправе предложить гражданам, обратившимся с заявлением, иное время и место проведения акции.

Массовая публичная акция должна проводиться *в соответствии с целями, указанными в заявлении, а также в определенные сроки и в обусловленном месте*. При этом должны строго соблюдаться законы, правила безопасности людей, общественный порядок. Участникам акции *запрещается* иметь при себе оружие, специально подготовленные или приспособленные предметы, которые могут быть использованы против жизни и здоровья людей, для причинения материального ущерба.

Исполнительный орган местного самоуправления *запрещает массовую публичную акцию*, если цель ее проведения противоречит Конституции РФ, действующему законодательству, либо угрожает общественному порядку и безопасности граждан. Нарушение уста-

новленного порядка проведения массовых публичных акций влечет за собой административную или уголовную ответственность виновных лиц.

Однако массовые публичные акции не всегда выступают в качестве формы непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Они приобретают такие свойства лишь в случаях, когда проводятся в целях повышения эффективности работы органов и должностных лиц местного самоуправления, консолидации жителей муниципального образования для решения важных социальных проблем.

Федеральный закон 2003 г. исходит из объективной предпосылки дальнейшего развития местного самоуправления в России, которое может дать *огромное разнообразие форм* непосредственного участия жителей страны в решении вопросов местного значения. Предусмотреть появление новых форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления и тем более урегулировать их на федеральном уровне практически невозможно, да и не нужно. Это будет сдерживать инициативу жителей муниципальных образований различных регионов России решать самостоятельно и под свою ответственность как можно больше вопросов местного значения с учетом исторических, национальных и иных местных особенностей и традиций. К новым формам участия населения в осуществлении местного самоуправления предъявляется *лишь одно требование*: не противоречить Конституции РФ, Федеральному закону от 6 октября 2003 г. и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации.

В местах компактного проживания коренных малочисленных народов Севера в качестве формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления служат ***национальные общины***. Они создаются на принципах самоорганизации населения, ведущего кочевой образ жизни. Руководящими органами в каждой общине являются совет и председатель, которые избираются на общем собрании членов общины.

Национальные общины обеспечивают рациональное использование природных ресурсов родовых угодий, сохранение структуры традиционной жизни коренных народов, защиту своих интересов во взаимоотношениях с промышленными предприятиями и органами государственной власти.

В станицах Дона и Кубани некоторые функции территориального общественного самоуправления выполняют ***казачьи общины***. Для решения вопросов местной жизни каждая община периодически собирает казачий круг, где выбирают атамана и других должностных лиц общинного самоуправления. В пределах своей компетенции об-

щины решают вопросы землепользования, благоустройства, охраны общественного порядка, воспитания молодежи и др.

В республиках Северного Кавказа широко используется такая традиционная форма участия населения в осуществлении местного самоуправления, как ***совет старейшин***. Благодаря своему высокому авторитету среди жителей аулов, советы старейшин рассматривают мелкие споры, принимают решения консультативного характера в адрес органов местного самоуправления.

В таежных селах Сибири сохранилась исконная форма самостоятельного решения вопросов местной жизни, которую в народе называют «***помощь***». Ее суть заключается в том, что односельчане всем миром ставят за два-три дня молодоженам или семье переселенцев новый дом, заготовляют для престарелых дрова, доставляют им сено, помогают убирать урожай с приусадебных участков, ремонтировать постройки и т.п. Делается это на общественных началах, т.е. бесплатно.

Самодеятельность населения Российской Федерации в решении вопросов местной жизни получит свое практическое выражение и в других формах. Уже теперь жители муниципального образования вправе самостоятельно принимать решения о формах и объеме их участия в непосредственном осуществлении местного самоуправления. Органы государственной и муниципальной власти и их должностные лица обязаны лишь содействовать населению в непосредственном осуществлении местного самоуправления, в создании благоприятных условий для расширения прямого участия граждан в решении вопросов местного значения. При этом должны строго соблюдаться принципы законности и добровольности в выборе оптимальных форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, применяться материальные, организационные и юридические гарантии реализации конституционных прав граждан на самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местной жизни.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что понимает закон под народной правотворческой инициативой? Каков порядок ее прохождения?
2. Каков порядок работы с обращениями граждан?
3. Какие вопросы не могут выноситься на местный референдум?
4. Какими институтами непосредственной демократии представлена система территориального общественного самоуправления?

РЕШИТЕ КАЗУСЫ

■ К. обратился в суд с жалобой о нарушении его конституционных прав избирать и быть избранным в органы сельского самоуправления и назначении даты выборов главы администрации сельского округа. Решением судебной коллегии по гражданским делам верховного суда республики в составе РФ постановлено назначить выборы главы администрации сельского округа, возложив определение даты выборов на законодательный (представительный) орган республики. Правомерно ли решение судебной коллегии?

■ В крае отсутствовал закон об отзыве выборного должностного лица муниципального образования. В краевом центре данный институт был предусмотрен уставом краевого центра. Согласно уставу представительный орган краевого центра назначил голосование по отзыву главы краевого центра, так как вступил в законную силу приговор краевого суда в отношении главы. За отзыв проголосовало 50% зарегистрированных в краевом центре избирателей. Дайте юридический анализ ситуации.

■ На сходе граждан был решен вопрос об установлении местного сбора на содержание и реставрацию культурно-исторических памятников города. Прокурор города обратился в суд и в обоснование своей позиции заявил, что установление местных налогов и сборов не входит в компетенцию схода граждан. Решите дело.

■ Жители поселка внесли в поселковый совет три народные правотворческие инициативы: о самообложении населения для строительства дороги; о порядке землеотвода под строительство жилых домов; о пожертвовании для православного храма. Дайте юридическую оценку ситуации.

■ Дума муниципального района решила провести опрос граждан о месте расположения нового кладбища и об изменении целевого назначения части земель сельскохозяйственного назначения на земли сельских населенных пунктов района. Дума поручила проведение опроса избирательной комиссии района, которая проинформировала жителей о проведении опроса за девять дней до его проведения. Правомочна ли дума принять подобное решение? Дайте юридический анализ ситуации.

Глава 10

МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

10.1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Генезис института ***межмуниципального сотрудничества*** в Российской Федерации происходит параллельно с формированием системы местного самоуправления как особого вида публичной власти.

Традиционно появление первых объединений муниципальных образований относят к концу 1980—началу 1990-х гг. Так, в конце 1980-х гг. с помощью представителей научного сообщества Новосибирского академгородка была образована Ассоциация сибирских городов, впоследствии ставшая Ассоциацией сибирских и дальневосточных городов. В 1991 г. возникли Союз российских городов и Союз малых городов России. Эти союзы представляли собой так называемые клубы мэров городов — центров республик, краев и областей и мэров средних и малых городов и районов[1].

В этот период правовая база местного самоуправления только начинает формироваться. Так, в Законе РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» 1991 г. встречается первое упоминание об ассоциациях муниципальных образований. Согласно п. 4 ст. 2 указанного Закона города, поселки, сельсоветы, сельские населенные пункты в целях более эффективного осуществления своих прав и интересов могут объединяться в ассоциации.

Межмуниципальное сотрудничество, будучи относительно новым правовым явлением для России, может быть реализовано в различных формах. В законодательстве закреплены следующие формы межмуниципального сотрудничества:

1) по способу организации — *договорные* (создание ассоциаций (союзов), некоммерческих и коммерческих организаций, гражданско-правовые обязательственные отношения); *внедоговорные* (координационные советы, конференции, съезды).

---

[1] *Соболева Л.Б.* Проблемы правового регулирования межмуниципального сотрудничества // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 3. С. 13.

2) по организационно-правовому аспекту — *коммерческие* (совместное участие в закрытых акционерных обществах, обществах с ограниченной ответственностью); *некоммерческие* (автономные некоммерческие организации, фонды);

3) по территориальному признаку — *общероссийские объединения*; *межрегиональные объединения*; *региональные объединения*; *объединения муниципальных образований в рамках одного субъекта Российской Федерации*.

При реализации указанных форм межмуниципального сотрудничества характерно взаимодействие частноправовых и публично-правовых аспектов правового регулирования. Это специфично для российского муниципального права, когда публично-правовое взаимодействие регулируется частноправовыми методами.

Важной особенностью российской модели регулирования межмуниципального сотрудничества является то обстоятельство, что создаваемым ассоциациям (союзам) муниципальных образований не может быть делегировано решение вопросов местного значения, что диссонирует со сложившейся в Европе практикой межмуниципального сотрудничества. По смыслу главы 9 Закона 2003 г. межмуниципальные образования создаются исключительно в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований.

10.2. ОБЩЕРОССИЙСКИЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

В отличие от советов муниципальных образований в субъектах Российской Федерации создание единого общероссийского объединения муниципальных образований это право советов муниципальных образований в субъектах РФ.

Основные функции, реализуемые ассоциациями и союзами местных властей, действующими на общероссийском уровне, заключаются в следующем:

1) защита (лоббирование) интересов своих индивидуальных и коллективных членов в федеральных органах государственной власти;

2) участие в законопроектной работе на федеральном уровне, в подготовке и реализации федеральных программ государственной поддержки местного самоуправления:

3) организация совместной хозяйственной деятельности местных властей в вопросах, требующих решения на федеральном уровне;

4) организация информационного обмена опытом работы посредством издания различных материалов, проведения мероприятий;

5) организация международного сотрудничества в сфере местного самоуправления[1].

В настоящее время, например, действуют следующие общероссийские объединения муниципалитетов: Конгресс муниципальных образований, Союз российских городов, Ассоциация малых и средних городов России.

Конгресс муниципальных образований Российской Федерации — это общероссийское объединение ассоциаций и союзов муниципальных образований (городских и сельских поселений, районов и других территорий) России, созданное для защиты интересов их жителей (местных сообществ). Его учредителями являются 43 ассоциации муниципальных образований России.

Конгресс — некоммерческая организация в форме ассоциации, зарегистрирована Министерством юстиции РФ 30 октября 1998 г. Его создание поддержано Указом Президента РФ «О Конгрессе муниципальных образований Российской Федерации» от 22 октября 1998 г. № 1281.

Основные цели Конгресса:

- становление и развитие местного самоуправление как политического института и основы гражданского общества России;
- создание условий для комплексного социально-экономического развития муниципальных образований;
- координация взаимодействия муниципальных образований Российской Федерации и их объединений с федеральными и региональными органами власти с целью защиты интересов местного самоуправления[2].

13 марта 1991 г. был создан ***Союз российских городов*** как добровольное объединение крупных городов — столиц субъектов Российской Федерации. Инициаторами его создания выступили председатели представительных органов местного самоуправления городов из центральной части России. Учредительный договор подписали уполномоченные представители 58 городов (Рязань, Калуга, Иваново, Кострома и др.). Не являясь политической организацией, Союз создал немало проблем для решения вопроса своей государственной регистрации. Министерство юстиции признало новую организацию только после специального решения об одобрении ее создания Президиумом Верховного Совета РФ. Союз российских городов был зарегистрирован Министерством юстиции РФ 10 июня 1991 г[3].

---

[1] *Шугрина Е.С.* Указ. соч. С. 246.
[2] Сведения получены с сайта http:// kmorf.narod.ru/1-about.htm.
[3] *Муниципальное* движение в России: Аналитический отчет фонда «Институт экономики города». М., 2004. С. 12.

Союз малых городов Российской Федерации был создан на учредительной конференции 23—24 июля 1991 г. Его деятельность многие годы сопровождалась скандалами и выходами муниципалитетов-учредителей из Союза. В Конгресс муниципальных образований Союз малых городов РФ не вступил. Более того, он постоянно находился в оппозиции ко всем муниципальным ассоциациям, стремясь тем самым повысить свой статус.

Правда, в начальный период деятельности Союза произошло событие, которое в какой-то мере является заслугой этой организации: по инициативе Союза малых городов РФ была разработана и принята Федеральная комплексная программа развития малых и средних городов Российской Федерации в условиях экономической реформы, утвержденная Правительством России[1]. Реализация этой программы, как и многих других федеральных программ, происходила с недостаточным финансированием и не принесла каких-либо ощутимых изменений в развитии российских городов[2].

Важно отметить, что ст. 67 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает единственного субъекта создания единого общероссийского объединения муниципальных образований — совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

10.3. РЕГИОНАЛЬНЫЕ СОВЕТЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает обязанность муниципальных образований каждого субъекта РФ выступить учредителями совета муниципальных образований, образуемого в организационно-правовой форме ассоциации как некоммерческой организации. Важно отметить, что по сравнению с нормами Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ регулирование отношений межмуниципальной интеграции стало более императивным.

Следует отметить, что ни в гражданском законодательстве организационно-правовая форма ассоциации муниципальных образований не названа. Закон предусматривает только ассоциации юридических лиц — коммерческих или некоммерческих организаций. Во многом ассоциации МО близки по своему правовому положению

---

[1] См.: *Постановление* Правительства Российской Федерации «Об утверждении Федеральной комплексной программы развития малых и средних городов Российской Федерации в условиях экономической реформы» от 28 июня 1996 г. № 762 // СЗ РФ. 1996. № 28. Ст. 3376.

[2] *Муниципальное* движение в России. С. 19

ассоциациям коммерческих и некоммерческих организаций, однако прямое отождествление в данной ситуации вряд ли допустимо. Следует обратить внимание на то, что участники межмуниципальных объединений согласно гражданскому законодательству не являются в полном смысле слова юридическими лицами, а относятся к особым публично-правовым образованиям — субъектам гражданско-правовых отношений.

Нельзя не отметить и тот факт, что норма ч. 1 ст. 66 Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривающая образование ***совета муниципального образования*** в каждом субъекте Федерации, носит императивный характер. Вместе с тем согласно Федеральному закону «О некоммерческих организациях» и Гражданскому кодексу РФ любое объединение лиц происходит в диспозитивном, добровольном режиме. Особая мотивация, «навязанная» законодателем для формирования межмуниципальной кооперации, характерна для Германии, где создание союзных корпораций (объединения, членами которых являются муниципальные образования и иные лица) осуществляется как на добровольной основе путем объединения совместных интересов, так и в обязательном порядке в силу законодательства. До принятия Федерального закона № 131-ФЗ российское законодательство не предусматривало каких-либо случаев обязательной кооперации.

Если в соответствии с Федеральным законом № 154-ФЗ муниципальные образования были не обязаны, а вправе в целях координации своей деятельности, более эффективного осуществления своих прав и интересов создавать объединения в форме ассоциаций или союзов, то по смыслу ч. 1 ст. 66 Федерального закона № 131-ФЗ данное право стало обязанностью. Так, организация и деятельность советов муниципальных образований субъектов РФ осуществляются в соответствии с требованиями Федерального закона «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ, применяемыми к ассоциациям. Следует отметить, что применение указанного Закона к созданию совета муниципальных образований должно относиться только к самой деятельности, но не порядка создания.

По смыслу Федерального закона № 7-ФЗ коммерческие организации в целях координации их предпринимательской деятельности, а также представления и защиты общих имущественных интересов могут по договору между собой создавать объединения в форме ассоциаций или союзов, являющихся некоммерческими организациями. ***Ассоциация (союз)*** по смыслу гражданского законодательство есть объединение коммерческих организаций для представления и защиты общих имущественных интересов. Поскольку муниципальные образования вряд ли можно отнести к коммерческим органи-

зациям, нормы указанного Закона необходимо применять, учитывая публично-правовую природу советов МО. Например, учитывая императивные предписания ст. 66 Федерального закона № 131-ФЗ, совет МО не вправе преобразоваться в фонд, автономную некоммерческую организацию, хозяйственное общество или товарищество, как это допускает Федеральный закон № 7-ФЗ для ассоциаций (союзов). По такой же причине недопустимо определять в учредительных документах совета МО условия и порядок выхода учредителей (участников) из состава ассоциации.

Учредительными документами совета МО является учредительный договор, заключенный их членами, и устав, утвержденный ими. В них должны определяться:

1) наименование ассоциации (союза), содержащее указание на характер деятельности;

2) место нахождения, порядок управления деятельностью, предмет и цели деятельности;

3) сведения о филиалах и представительствах;

4) права и обязанности членов, условия и порядок приема в члены;

5) источники формирования имущества;

6) порядок внесения изменений в учредительные документы;

7) порядок использования имущества в случае ликвидации и иные положения, предусмотренные федеральными законами.

В учредительном договоре учредители обязуются образовать совет МО, определяют порядок совместной деятельности по его созданию, условия передачи своего имущества и участия в деятельности ассоциации (союза).

Учредительные документы ассоциации (союза) также должны содержать условия о составе и компетенции их органов управления, порядке принятия ими решений, в том числе по вопросам, решения по которым принимаются единогласно или квалифицированным большинством голосов. Высшими органами управления ассоциации (союза) является общее собрание членов.

В ч. 2 ст. 66 Федерального закона № 131-ФЗ установлены основные полномочия советов МО. Несмотря на то что перечень полномочий открыт, такая детализация не представляется чрезмерной. Поскольку за советами МО нельзя признать статус общественных объединений в полном смысле это слова, данная конкретизация полномочий съезда оправдана, поскольку совет МО прежде всего публично-правовое образование.

Важной институциональной гарантией самостоятельности муниципальных образований является запрет советам МО вмешиваться в деятельность муниципальных образований, ограничивать их

деятельность. Содержанием данной гарантии, в частности, *является запрет органам управления совета МО*:

1) устанавливать порядок решения вопросов местного значения; при этом советы МО вправе разрабатывать и утверждать рекомендации, методики решения данных вопросов;

2) определять структуру органов местного самоуправления, что не запрещает советам МО осуществлять деятельность по поиску оптимальной модели организации местных органов;

3) утверждать порядок исполнения государственных полномочий, переданных муниципальным образованиям;

4) устанавливать правила распределения собственных доходов местных бюджетов.

Согласно п. 5 ч. 1 ст. 85 Федерального закона № 131-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны содействовать созданию советов МО. Например, в Омской области в мае 2006 г. в соответствии с требованиями Федерального закона № 131-ФЗ создана ассоциация «Совет муниципальных образований Омской области».

Данное обязывание органов государственной власти субъекта РФ федеральным законодателем также свидетельствует об императивном характере формирования советов МО. Важно, чтобы при создании советов МО должное внимание уделялось не только не форме, но и содержанию данного вида муниципальной интеграции, обязательности достижения согласия при объединении.

10.4. МЕЖМУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

В соответствии с ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 131-ФЗ в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы ***межмуниципальные объединения*** и учреждены ***хозяйственные общества*** в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов МО. В этих же целях органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения. Указанные межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления.

По смыслу Закона 2003 г. в качестве форм межмуниципального сотрудничества допускается учреждение хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, иных организаций.

Существование данной статьи в Федеральном законе № 131-ФЗ объяснить достаточно трудно, поскольку речь идет об обычной форме участия муниципальных образований в гражданско-правовых

отношения. Согласно п. 2 ст. 125 Гражданского кодекса РФ от имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. Если учитывать общий принцип гражданского права — равенство участников гражданско-правовых отношений — лишать муниципальные образования права учреждать хозяйственные общества недопустимо. Представляется, что федеральный законодатель предпринял не совсем удачную попытку более рельефно определить данное участие.

В соответствии с п. 4 ст. 66 Гражданского кодекса РФ органы местного самоуправления не вправе выступать участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товариществах на вере, если иное не установлено законом. Таким образом, речь идет о запрете выступать участниками хозяйственных обществ. В ч. 1 ст. 68 Федерального закона № 131-ФЗ говорится о принятии решения об учреждении хозяйственных обществ. Таким образом, коллизии между ч. 4 ст. 66 и ч. 1 ст. 68 Федерального закона № 131-ФЗ не существует. И в первом и во втором случае участником хозяйственного общества является муниципальное образование в целом, т.е. «иного» законодатель в статье не установил. Да и вряд ли правомерно установит, поскольку орган местного самоуправления в гражданско-правовых отношениях не может быть непосредственно участником хозяйственных обществ, он может быть лишь представителем участника — муниципального образования.

Вместе с тем согласно п. 4 ст. 7 Федерального закона «Об акционерных обществах» от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ акционерные общества, учредителями которых выступает в случаях, установленных федеральными законами, муниципальное образование, субъект РФ, Российская Федерация (за исключением обществ, образованных в процессе приватизации государственных и муниципальных предприятий), могут быть только открытыми[1].

Очевидно, что Закон имеет в виду как единичное, так и множественное учредительство муниципального образования (совместно с другими субъектами гражданского права).

Является ли норма п. 1 статьи данным случаем? Федеральный законодатель не перестает удивлять своим творческим подходом к созданию коллизий правовых норм. Например, чем руководствоваться правоприменителю: ст. 68 Федерального закона № 131-ФЗ или п. 4 ст. 7 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ?

[1] *СЗ* РФ.1996. № 1. Ст. 1.

Возможно, решение данного вопроса кроется только в применении общетеоретического правила правоприменения, согласно которому большую юридическую силу имеет правовой акт, изданный позднее.

Кроме того, не ясно, почему для муниципальной собственности Федеральный законодатель предусмотрел своеобразную имущественно-правовую преференцию, когда создание закрытого акционерного общества вне приватизационного процесса с государственной долей невозможно, но допустимо с муниципальной долей. Все это вряд ли согласуется с положениями ст. 8 Конституции РФ, устанавливающими принцип единого статуса публичных собственников (муниципальных образований, субъектов РФ, Российской Федерации).

В ст. 10 Европейской хартии местного самоуправления, которая устанавливает право местных органов самоуправления на ассоциацию, предусмотрено право муниципальных образований на объединения различного рода. В первой части этой статьи предусматривается сотрудничество для решения хозяйственных задач.

Практикуются следующие варианты:

- покупка услуг «большого» муниципалитета несколькими «малыми» муниципалитетами (типичными услугами, по которым заключаются соглашения такого рода, являются приюты и кризисные центры);
- создание организаций, в управляющие органы которых входят представители нескольких муниципалитетов (типичными примерами являются компании по обеспечению транспортными услугами);
- партнерство между несколькими муниципалитетами в реализации крупных проектов (примером является строительство станции по переработке отходов) и другие.

Например, в Финляндии существуют 262 совместных муниципальных совета, которые сотрудничают по вопросам электро- и водоснабжения, профессионального образования, защите детей. В Дании два муниципалитета Холстебро и Струер организовали товарищество для создания и эксплуатации аэропорта. Капитал товарищества формировался из взносов партнеров и взятых в кредит средств. Другие четыре муниципалитета создали товарищество для строительства и эксплуатации фабрики по утилизации бытовых и промышленных отходов в Хьерринге[1].

Следует отметить, что п. 2 ст. 68 Федерального закона № 131-ФЗ не имеет самостоятельного предмета регулирования, поскольку от-

[1] *Либоракина М.И.* Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы. М.: Фонд «Либеральная миссия»; Фонд «Институт экономики города», 2003.

сылает правоприменителя к федеральному законодательству. Бессмысленность включения положений об осуществлении деятельности межмуниципальных хозяйственных обществ в соответствии с Гражданским кодексом РФ, иными федеральными законами, государственной регистрации межмуниципальных хозяйственных обществ в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц", обусловлена тем, что не будь данных норм в Федеральном законе № 131-ФЗ, в правовом статусе указанных юридических лиц ничего бы не изменилось.

10.5. НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Право представительного органа муниципального образования принятия решения о создании некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов прямо предусмотрено в Законе № 131-ФЗ. Означает ли упоминание данного органа местного самоуправления обоснованием исключительности данного права? Полагаем, что данным правом может быть наделена и местная администрация.

Согласно п. 10 и 11 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ *в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся*:

1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;

2) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

3) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений;

4) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества.

Иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований. Следует отметить, что отсылка к самому Закону № 131-ФЗ отсутствует.

Таким образом, в соответствии с решением представительного органа муниципального образования, определяющим порядок участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества, право принимать решение о создании некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов может быть предоставлено местной администрации.

Учредительными документами фонда и автономной некоммерческой организации является устав, утвержденный учредителями.

Автономной некоммерческой организацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов в целях предоставления услуг в области образования, здравоохранения, культуры, науки, права, физической культуры и спорта и иных услуг.

Имущество, переданное автономной некоммерческой организации ее учредителями (учредителем), является собственностью автономной некоммерческой организации. Учредители автономной некоммерческой организации не сохраняют прав на имущество, переданное ими в собственность этой организации, и не отвечают по обязательствам созданной ими автономной некоммерческой организации, а она не отвечает по обязательствам своих учредителей.

Автономная некоммерческая организация *вправе осуществлять предпринимательскую деятельность*, соответствующую целям, для достижения которых создана.

Надзор за деятельностью автономной некоммерческой организации осуществляют учредители в порядке, предусмотренном ее учредительными документами. Учредители могут пользоваться ее услугами только на равных условиях с другими лицами.

Фондом признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов и преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели.

Имущество, переданное фонду его учредителями (учредителем), является собственностью фонда. Учредители не отвечают по обязательствам созданного ими фонда, а фонд не отвечает по обязательствам своих учредителей.

Фонд использует имущество для целей, определенных уставом. Он вправе заниматься предпринимательской деятельностью, соответствующей этим целям и необходимой для достижения общественно полезных целей, ради которых создан. Для осуществления предпринимательской деятельности фонды вправе создавать хозяйственные общества или участвовать в них. Фонд обязан ежегодно публиковать отчеты об использовании своего имущества.

Попечительский совет фонда является органом управления фонда и осуществляет надзор за деятельностью фонда, принятием другими органами фонда решений и обеспечением их исполнения, использованием средств фонда, соблюдением фондом законодательства. Попечительский совет фонда осуществляет свою деятельность

на общественных началах. Порядок формирования и деятельности попечительского совета фонда определяется уставом фонда, утвержденным его учредителями.

Автономная некоммерческая организация вправе преобразоваться в общественную организацию (объединение) либо в фонд. Возможность преобразования фонда в другую организационно-правовую форму федеральным законодательством не предусмотрена.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какие формы межмуниципального сотрудничества закреплены в Российском законодательстве?
2. В чем заключается специфика российской модели правового регулирования межмуниципального сотрудничества?
3. Какие функции выполняют общероссийские объединения муниципальных образований?
4. Какие требования предъявляются к учредительным документам совета муниципальных образований?

РЕШИТЕ КАЗУСЫ

■ В 1998 г. Президент РФ своим указом поддержал создание Конгресса муниципальных образований Российской Федерации, который функционирует до настоящего времени. Статьей 67 Федерального закона № 131-ФЗ установлен единственный субъект создания единого общероссийского объединения муниципальных образований — совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Разрешите сложившуюся коллизию.

■ При создании совета муниципальных образований области глава и совет сельского поселения отказались от подписания учредительного договора. Неоднократные обращения губернатора области, областного прокурора не изменили позицию данного муниципального образования. Существуют ли правовые механизмы обеспечения подписания учредительного договора о создании совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации?

■ При регистрации совета муниципальных образований области в регистрирующем органе возник спор между представителями муниципальных образований: следует ли считать Федеральный закон «Об об-

щих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ учредительным документом совета муниципальных образований? Дайте собственную правовую оценку данного спора.

■ При присвоении кода общероссийского классификатора организационно-правовых форм созданному совету муниципальных образований области возник вопрос: является ли совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации некоммерческой организацией в форме ассоциации или его правовой статус сложнее, поскольку в силу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. к такого рода межмуниципальным образованиям применяются нормы, относящиеся к ассоциациям? Обоснуйте свою позицию по данному вопросу.

■ Фракция депутатов законодательного собрания области подготовила проект закона области «О Совете муниципальных образований области». В проекте предлагается урегулировать все вопросы создания и деятельности совета, не нашедшие свое отражение в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. Возможно ли установление прав, обязанностей и ответственности регионального совета какими-либо актами органов государственной власти субъектов РФ или для этого достаточно федерального законодательства, а также устава регионального совета? Аргументируйте свой ответ.

Глава 11

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

11.1. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Местное самоуправление не может эффективно функционировать без надлежащих механизмов контроля и надзора за деятельностью органов и должностных лиц со стороны населения и государства. Соответственно наличие таких механизмов обусловливает законодательное закрепление различных форм ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления. Более того, такие механизмы являются следствием государственной гарантии для местного самоуправления (ст. 12 Конституции РФ).

Слово «ответственность» в русском языке имеет несколько значений. Ответственным называют субъекта, облеченного правами и обязанностями для непосредственного осуществления какой-либо деятельности или руководства ею. Об ответственности говорят, обозначая необходимость точно и неукоснительно обеспечить реализацию субъектом своих функций и связанных с ними мер поведения. Психологи связывают смысл этого термина с высокоразвитым чувством долга субъекта, его ревнивым отношением к возложенным на него полномочиям и обязанностям в рамках конкретной сферы ведения.

В юридическом смысле ответственность понимают в ретроспективном, или негативном, контексте как обязанность субъекта претерпеть неблагоприятные последствия в связи с нарушением своей деятельностью установленного законом порядка. В ряде случаев ответственность отождествляется с санкцией, т.е. той частью правовой нормы, где закрепляются конкретные неблагоприятные последствия, которые могут быть применены к правонарушителю в качестве меры воздействия. Наконец, ответственностью именуют и сам процесс применения этих мер к виновному субъекту.

Однако следует заметить, что в законодательстве о местном самоуправлении используется оборот «самостоятельного под свою ответственность решения вопросов местного значения», в котором

ответственность понимается как раз в общесоциологическом и психолого-философском смыслах. Она интерпретируется как осознание и воспроизведение необходимости выполнения долга, что с юридических позиций труднообъяснимо.

В литературе отмечается, что юридическая ответственность применяется к субъектам права, но далеко не каждый из них может быть привлечен к такого рода ответственности. Субъектами юридической ответственности выступают не все субъекты права, а лишь те, которые являются сторонами урегулированных правом общественных отношений, или правоотношений, имея в них конкретные обязанности и права. Ответственность возможна лишь за то действие или бездействие, которые признаны общественно опасными и запрещены законом. Ответственность наступает только за виновные деяния. К виновному применимы лишь те меры государственного принуждения, которые предписаны законом за конкретное нарушение соответственно тяжести содеянного. Применение этих мер допустимо исключительно в рамках установленной законом процедуры, несоблюдение которой является основанием для отмены санкции. Наконец, закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет и распространяется лишь на те противоправные действия или бездействие, которые были совершены после вступления его в силу. Перечисленные требования распространяются и на таких участников правоотношений как органы местного самоуправления и должностные лица этих органов.

Таким образом, ***юридическую ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления*** можно определить как установленные законом в санкциях правовых норм неблагоприятные последствия, наступающие для органов и должностных лиц местного самоуправления за принятие противоправных решений и иное виновное неосуществление или ненадлежащее осуществление возложенных на них задач, функций и полномочий.

1. *Виды ответственности.* Ответственность в сфере местного самоуправления можно классифицировать по различным основаниям.

В зависимости от субъектов, подлежащих ответственности, это:

- ответственность органов местного самоуправления;
- ответственность должностных лиц органов местного самоуправления.

В зависимости от субъектов, перед которыми данная ответственность возникает, можно выделить ответственность перед:

- населением муниципального образования;
- государством;
- физическими и юридическими лицами.

По отраслевой принадлежности и порядку наложения взысканий говорят об ответственности:

- конституционной;
- административной;
- уголовной;
- гражданско-правовой;
- материальной;
- дисциплинарной.

Например, органы местного самоуправления несут за свои действия конституционную и гражданско-правовую ответственность, а должностные лица местного самоуправления могут подлежать не только конституционной, но также административной и уголовно-правовой ответственности.

В зависимости от органа, применяющего меры ответственности (орган местного самоуправления или референдум; законодательный орган власти субъекта РФ; высшее должностное лицо субъекта РФ или руководитель его высшего исполнительного органа государственной власти), к ответственности может быть привлечено:

- в первом случае — выборное должностное лицо местного самоуправления;
- во втором случае — представительный коллегиальный орган местного самоуправления;
- в третьем случае — глава муниципального образования или глава местной администрации.

Административная ответственность осуществляется органами административной юрисдикции, привлекающих виновных должностных лиц органов местного самоуправления. В судебном порядке наступает *уголовно-правовая и гражданско-правовая ответственность*. И, наконец, *материальная ответственность* применяется как судом, так и органами местного самоуправления.

Таким образом, в сфере местного самоуправления возможны и публично-правовые, и частноправовые виды юридической ответственности. В публичном праве юридическим основанием выступает правовая норма, а фактическим — правонарушение и правоприменительный акт. В частном праве юридическим основанием могут выступать: только правовая норма; одновременно правовая норма и конкретизирующий ее договор; только договор. Фактическим основанием является как правонарушение, так и одновременно правонарушение и правоприменительный акт.

По содержанию фактических оснований выделяют ответственность за следующее:

- действия, причинившие ущерб органу местного самоуправления;

- действия, причинившие ущерб физическим и юридическим лицам;
- преступления, предусмотренные главой 30 Уголовного кодекса Российской Федерации «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления», т.е. за злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285), превышение должностных полномочий (ст. 286), отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию Российской Федерации или Счетной Палате РФ (ст. 287), незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289), получение взятки (ст. 290), служебный подлог (ст. 292), халатность (ст. 293);
- правонарушения, предусмотренные Кодексом РФ об административных правонарушениях или законами субъектов РФ.

Это соответственно материальная, гражданско-правовая, уголовная и административная ответственность.

В рамках конституционной ответственности дифференцируют ответственность за следующее:

- противоправные решения или деяния;
- принятие незаконного нормативного акта;
- принятие незаконного нормативного акта или совершение действий, повлекших нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу суверенитету и территориальной целостности Российской Федерации, ее обороноспособности и безопасности, единству правового и экономического пространства нашего государства, нецелевое расходование субвенций из государственного бюджета.

Что касается должностных лиц органов местного самоуправления, то наиболее часто они привлекаются *к дисциплинарной ответственности*, предусмотренной различными нормативными актами. Например, согласно Закону «Об основах муниципальной службы Российской Федерации» от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ с последующими изменениями и дополнениями, «за неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей (должностной проступок) на муниципального служащего могут налагаться дисциплинарные взыскания, предусмотренные нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации».

Определения дисциплинарного проступка содержаться и в законах субъектов РФ. Например, в ст. 12 Закона Томской области «О муниципальной службе в Томской области» от 7 декабря 1995 г. № 227 (в ред. от 18 марта 2003 г.) установлено, что дисциплинар-

ный проступок — это неисполнение или ненадлежащее исполнение служащим возложенных на него обязанностей, нарушение трудовой дисциплины, превышение им должностных полномочий, несоблюдение установленных областным законом ограничений, связанных с муниципальной службой. Закон Белгородской области «О муниципальной службе в Белгородской области» от 11 октября 1996 г. № 81 (в ред. от 5 июня 2001 г.) определяет должностной проступок как неисполнение и ненадлежащее исполнение служащим возложенных на него обязанностей, нарушение трудовой дисциплины, превышение им должностных полномочий (ст.11). Законом Омской области «О муниципальной службе в Омской области» от 25 июля 2001 г. № 297-ОЗ (в ред. от 25 ноября 2003 г.) установлено основание дисциплинарной ответственности за совершение дисциплинарного проступка, т.е. за неисполнение либо ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, в том числе несоблюдение установленных законодательством ограничений, связанных с муниципальной службой (ч. 1 ст. 43).

2. *Применяемые санкции.* В зависимости от санкций конституционная ответственность наступает в виде:

- отзыва выборного должностного лица местного самоуправления;
- роспуска представительного коллегиального органа местного самоуправления;
- отрешения от должности главы муниципального образования или главы местной администрации.

Штрафные санкции наступают в порядке административной и уголовной ответственности, причем последняя предполагает не только штрафы, но и исправительные или обязательные работы, арест, лишение права занимать определенные должности; ограничение или лишение свободы. В рамках материальной и гражданско-правовой ответственности применяется возмещение ущерба, причем в первом случае оно может быть как полным, так и частичным, а во втором — только полным. Кроме того, гражданско-правовая ответственность предполагает отмену органами местного самоуправления причинившего ущерб правового акта.

В отношении муниципальных служащих, как правило, предусматривается три вида дисциплинарных взысканий:

- замечание;
- выговор;
- увольнение от должности.

Это соответствует основаниям ст. 192 Трудового кодекса РФ, поэтому взыскания налагаются в порядке, установленном этим нормативным актом, органом, назначившим муниципального служащего на должность. Между тем законами ряда субъектов Российской

Федерации установлены дополнительные виды дисциплинарных взысканий, непредусмотренные федеральным законодательством. Например, в Белгородской, Пензенской и Томской областях установлен такой вид взыскания, как предупреждение о неполном служебном соответствии. Широкое распространение получило и закрепление такого вида дисциплинарной санкции как строгий выговор (п. 2 ч. 1 ст. 44 Закона Омской области «О муниципальной службе в Омской области» от 25 июля 2001 г. № 297-ОЗ).

Верховным Судом РФ было установлено, что положение о возможности применения к муниципальным служащим дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном служебном соответствии противоречит п. «к» ст. 72, п. 2 и 5 ст. 72 Конституции РФ, Кодексу законов о труде РФ, федеральным законам «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Согласно указанным актам трудовое законодательство, к прерогативам которого относится установление видов дисциплинарных взысканий, находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, а по предметам совместного ведения принимаются федеральные законы, однако указанного вида дисциплинарного взыскания федеральным законодательством не предусмотрено (постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 10 ноября 1998 г.) Подобный вывод Верховного Суда РФ означает, что закрепление в региональных актах такой санкции за дисциплинарный проступок, как строгий выговор, также является незаконным, поскольку в Трудовом кодексе РФ подобный вид санкции отсутствует.

3. *Особенности ответственности на муниципальном уровне.* Дисциплинарная ответственность муниципальных служащих и высших должностных лиц органов местного самоуправления имеет существенные отличия. В обоих случаях основанием ответственности является дисциплинарный проступок, но характер должного поведения указанных лиц существенно отличается. Как следствие, это влечет и различные виды взысканий. На основании ст. 31 Устава г. Красноярска полномочия депутата досрочно прекращаются в случае уклонения депутата от выполнения депутатских обязанностей, выразившегося в систематическом отсутствии без уважительных причин на заседаниях городского Совета, его постоянных и временных комиссий, членом которых он избран. В ст. 24 Регламента Иркутской городской Думы определяется проступок следующим образом: отсутствие депутата городской Думы на заседаниях городской Думы в течение трех заседаний подряд без уважительных причин; невыполнение депутатом поручений городской Думы (в

том числе ее комиссий, рабочих групп), мэра города, депутата-координатора, неучастие в более половины заседаний комиссий, рабочих групп без уважительных причин. За неучастие в работе городской Думы к депутату могут быть применены следующие меры воздействия: лишение права на возмещение расходов, связанных с осуществлением депутатской деятельности на срок до трех месяцев; информирование избирателей через средства массовой информации о неучастии депутата в работе городской Думы. В соответствии со ст. 32 Регламента Новосибирского городского Совета депутат может быть выведен из состава комиссии решением городского Совета по представлению комиссии за три и более пропусков плановых заседаний без уважительных причин в течении трех месяцев.

Муниципальный уровень является относительно самостоятельным уровнем народовластия, в рамках которого принимаются собственные нормативные правовые акты, в том числе и по вопросам юридической ответственности. Данное обстоятельство дает основание говорить о муниципально-правовой ответственности как о комплексной разновидности юридической ответственности, выделяемой благодаря специфике источника правового регулирования. Это публично-правовая ответственность, в силу чего ее санкции будут отличаться от санкций в гражданском праве. По фактическим и юридическим основаниям, а также по характеру санкций муниципально-правовая ответственность не отождествима с административно-правовой и уголовно-правовой ответственностью. Несмотря на общий публичный характер, основаниями уголовно-правовой ответственности являются федеральная норма и преступное деяние (преступление), запрещенное этой нормой, содержащейся в УК РФ. Основаниями административно-правовой ответственности являются нормы, установленные федеральным законом или законом субъекта Федерации, и деяния, объявленные этими нормами противоправными, так как содержат состав административного проступка.

Вместе с тем особых мер воздействия, которые бы отличали муниципально-правовую ответственность от, например, конституционной, не существует. Отзыв главы местной администрации, основания и порядок которого урегулированы законом субъекта Федерации, можно представить как применение конституционной ответственности. Те же последствия, но на основаниях и в порядке, установленных уставами муниципальных образований, могут быть отнесены к сфере муниципально-правовой ответственности.

Закон дает различные определения понятия должностного лица, которые применяются в зависимости от того, *к какой отраслевой разновидности ответственности должностное лицо предполагается привлечь.* Например, если речь идет о дисциплинарной или консти-

туционной ответственности, следует руководствоваться специальным определением, содержащемся в ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Здесь должностным лицом местного самоуправления названо выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления. Очевидно, что по смыслу указанного закона работники муниципальных учреждений не являются должностными лицами.

Если должностное лицо местного самоуправления предполагается привлечь к административной ответственности, то в необходимо руководствоваться определением, данным в примечании к ст. 2.4. КоАП РФ. В указанной статье должностное лицо определяется как лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, т.е. наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в вооруженных силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Определение должностного лица содержится и в Уголовном кодексе РФ: в примечании к ст. 285 определяется, что должностными лицами признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в вооруженных силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 10 февраля 2000 г. № 6 уточнил и разъяснил судам, что «организационно-распорядительные функции включают в себя, например, руководство коллективом, расстановку и подбор кадров, организацию труда или службы подчиненных, поддержание дисциплины, применение мер поощрения и наложение взысканий. К административно-хозяйственным функциям могут быть, в частности, отнесены полномочия по управлению и распоряжению имуществом и денежными средствами, находящимися на балансе и банковских счетах юриди-

ческих лиц, а также совершение иных действий: принятие решений о начислении заработной платы, премий, осуществление контроля за движением материальных ценностей, определение порядка их хранения и т.п.

Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ст. 131 Конституции РФ), что представляет широкие возможности самоорганизации муниципальных образований. Конкретный перечень должностных лиц органов местного самоуправления должен устанавливаться в уставе муниципального образования и иных локальных нормативных актах, регулирующих организацию местного самоуправления. Практическое значение данного положения нашло место в постановлении Президиума Верховного Суда РФ от 8 мая 2002 г.: «...получение взятки главой администрации волости не может квалифицироваться по ч. 3 ст. 290 Уголовного Кодекса Российской Федерации (как получение взятки главой органа местного самоуправления) и подлежит переквалификации на ч. 1 ст. 290 Уголовного Кодекса Российской Федерации. В реестре муниципальных должностей в Ленинградской области должность главы администрации волости отнесена к главным муниципальным должностям муниципальной службы (Областной закон от 29 июля 1998 г. «О реестре муниципальных должностей в Ленинградской области»). Следовательно, должность главы администрации волости... не относилась к должности главы органа местного самоуправления».

К должностным лицам местного самоуправления применяется лишь одна форма административной ответственности — *штраф*. Среди конкретных составов *административных проступков*, предусмотренных КоАП РФ, следует выделить следующие: действия должностных лиц органов местного самоуправления, направленные на незаконное ограничение свободы торговли, т.е. недопущение на местные рынки товаров из других регионов Российской Федерации либо запрещение вывоза местных товаров в другие регионы Российской Федерации (ст. 14.9); не предоставление руководителем или другим должностным лицом организации, а равно должностным лицом органа местного самоуправления, ответственным за военно-учетную работу, в установленный срок в военный комиссариат или в иной орган, осуществляющий воинский учет, списков граждан, подлежащих первоначальной постановке на воинский учет (ст. 21.1).

Административное право в силу положений ст. 72 Конституции РФ относится к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Согласно ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской

Федерации об административных правонарушениях. В соответствии с данными положениями в некоторых субъектах Российской Федерации приняты законы, *устанавливающие административную ответственность должностных лиц органов местного самоуправления.* Например, в Законе Пензенской области «Об административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществление местного самоуправления в Пензенской области» от 26 июля 2003 г. № 490-ЗПО установлена административная ответственность за ряд нарушений, не указанных в Кодексе:

1) принятие органом местного самоуправления, должностным лицом местного самоуправления решения без учета мнения населения муниципального образования, если учет такого мнения обязателен по закону и (или) уставу муниципального образования, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 2 до 10 МРОТ (ст. 10);

2) нарушение должностным лицом местного самоуправления предусмотренного законом и (или) уставом муниципального образования порядка осуществления населением правотворческой инициативы в вопросах местного значения муниципального образования влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 2 до 10 МРОТ (ст. 11);

3) нарушение порядка осуществления отзыва, выражения недоверия или досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, депутатов представительных органов местного самоуправления, установленного законом и (или) уставом муниципального образования, влечет предупреждение или наложение штрафа на граждан в размере от 1 до 5 МРОТ, на должностных лиц — в размере от 2 до 10 МРОТ (ст. 12);

4) необоснованный отказ должностного лица самоуправления в предоставлении гражданину информации о деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения муниципального образования- влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одного до десяти минимальных размеров оплаты труда (ст. 13);

5) нарушение должностными лицами местного самоуправления порядка рассмотрения обращений граждан и юридических лиц, установленного законодательством Российской Федерации и законом Пензенской области, влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 1 до 10 МРОТ (ст. 14);

6) ограничение должностным лицом местного самоуправления права равного доступа граждан к муниципальной службе, установ-

ленного законом, влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 1 до 10 МРОТ (ст.15);

Дела о вышеназванных правонарушениях рассматриваются мировыми судьями. Суммы административных штрафов, взысканные за правонарушения, зачисляются в местные бюджеты по месту нахождения мирового судьи, принявшего решение о наложении административного штрафа.

Законом Амурской области «Об административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением местного самоуправления в Амурской области» от 30 августа 1999 г. № 174-03 предусмотрена ответственность за следующие административные правонарушения:

1) неисполнение решений, принятых на местном референдуме, на собраниях граждан, правовых актов органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления (ст. 1);

2) невыполнение законных требований органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления (ст. 2);

3) воспрепятствование праву граждан на осуществление инициативы по отзыву выборных должностных лиц местного самоуправления (ст. 3);

4) нарушение сроков и установленного порядка рассмотрения обращений граждан (ст. 5).

В законе Сахалинской области «Об административной ответственности за нарушение сроков и порядка ответа на обращение граждан в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления» от 9 марта 2000 г. № 166 предусмотрена ответственность должностных лиц местного самоуправления за нарушение установленных законодательством сроков и порядка ответа на обращение граждан в органы местного самоуправления в виде предупреждения или наложения штрафа в размере до десяти минимальных размеров оплаты труда. В случае повторности правонарушения предусмотрена более жесткая мера ответственности —штраф в размере 20 МРОТ. Дела рассматриваются административными комиссиями. Штрафы зачисляются в доходы местных бюджетов.

Подобные нормы содержатся также: в законе Московской области «Об административной ответственности за правонарушения в области строительства и градостроительства на территории Московской области (в ред. от 17 октября 1997 г. № 47/97-ОЗ); в законах Саратовской области «Об административной ответственности за нарушение законодательства об Архивном фонде Саратовской области и архивах» от 10 января 2000 г., «Об административной ответ-

ственности в отраслях жилищно-коммунального хозяйства городов, поселков и сел Саратовской области» (в ред. от 4 ноября 1999 г.); в Законе Краснодарского края «Об административной ответственности» от 6 апреля 1999 г. № 169-КЗ; в Законе Челябинской области «О правилах благоустройства городов и других населенных пунктов Челябинской области и административной ответственности за их нарушение» от 8 октября 1996 г. № 34-ОЗ.

В ряде субъектов Российской Федерации ранее принятые законы, устанавливающие административную ответственность в сфере осуществления местного самоуправления были отменены, а в некоторых административная ответственность либо не установлена, либо имеется отсылка к Кодексу РФ об административных правонарушениях.

Применительно к ответственности должностных лиц местного самоуправления следует иметь в виду то, что они за одни и те же действия могут привлекаться к различным видам ответственности. Так, за нарушение служебной обязанности не участвовать в предпринимательской деятельности руководитель структурного подразделения местной администрации может быть не только отстранен от должности или уволен по основаниям ст. 192 Трудового кодекса РФ, но и при наличии в его действиях признаков состава преступления, предусмотренных ст. 292 Уголовного кодекса Российской Федерации, привлечен к уголовной ответственности.

11.2. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДЕПУТАТОВ, ЧЛЕНОВ ВЫБОРНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ВЫБОРНЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПЕРЕД НАСЕЛЕНИЕМ

В соответствии со ст. 71 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ население муниципального образования вправе отозвать депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Следует отметить, что субъект перед которым наступает ответственность — *население муниципального образования*. По своему виду такая ответственность подлежит отнесению к ***муниципально-правовой***, причем с учетом положений указанного закона отзыв депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления является обязательным институтом в муниципальном образовании.

Институт отзыва депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления не противоречит Конституции РФ. Конституционный Суд РФ в постановлении от 24 декабря 1996 г. № 21-П по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 г. «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» указал, что «в статье 3 (часть 3) Конституции Российской Федерации высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Следовательно, субъект Российской Федерации... вправе учредить институт отзыва депутата представительного органа, рассматриваемый им в качестве одной из форм непосредственной демократии. Установление в законах субъектов Российской Федерации института отзыва депутата ...не может квалифицироваться как ограничение прав и свобод человека и гражданина. В соответствии со статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти. Институтом отзыва депутата эти права не ограничиваются, поскольку их содержанием охватывается только процесс избрания, а не последующие отношения между депутатами и избирателями. Отзыв влечет прекращение полномочий избранного лица как депутата, но не нарушает установленного Конституцией Российской Федерации статуса этого лица как гражданина».

Вопрос об ответственности лиц, избранных в коллегиальные органы местного самоуправления или на индивидуальные выборные руководящие должности этого уровня тесно связан *с категориями народного суверенитета*, *народовластия*, *обеспечения соблюдения интересов населения в руководстве общественными отношениями и процессами в муниципальной сфере.*

В науке избирательного права сформировались две основные концепции статуса депутата или иного выборного лица, основанные на принципах так называемых «императивного» и «свободного» мандатов. В первом случае депутатские полномочия осуществляются, как правило, не на постоянной профессиональной основе, а являются «почетной обязанностью» — в дополнение к основной профессии или должности выборного лица. Они не оплачиваются, за исключением почтовых, транспортных, канцелярских и иных издержек, непосредственно связанных с осуществлением деятельности в выборном органе или избирательном округе. Во втором случае выборное лицо реализует свои полномочия на освобожденной основе, получая за это материальное вознаграждение.

Императивный мандат предполагает *тесную связь выборного лица и его избирателей.* Программа «императивного» депутата формиру-

ется во многом (если не определяющим образом) на основе наказов избирателей, которые он обязуется исполнить после своего избрания. Он обязан периодически отчитываться о своей деятельности перед избравшим его населением, а одним из основных составляющих этого отчета является ход работы по выполнению наказов избирателей.

«Свободный» депутат *более независим от избирателей*. Он учитывает наказы избирателей, но не связан с их выполнением столь жестко, как «императивник», равно как и с условием непременных регулярных отчетов перед избирателями. Наконец, он не может быть отозван избирателями, в то время как по императивному мандату подобная акция не только допустима, но и возможна.

Как правило, статус императивного мандата используется на местном или (что значительно реже) на региональном уровне, но в СССР и советских республиках отзыв депутата, как и другие атрибуты его императивного статуса, имелись и на общефедеральном уровне. Однако подобный подход представляется нецелесообразным, поскольку специфика задач, решаемых выборными лицами, требует обеспечения повышенной стабильности их деятельности.

Основания отзыва депутата или иного выборного лица могут быть различными. Законодательство и практика советского периода говорили об отзыве депутатов, «не оправдавших доверие избирателей». Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 151-ФЗ, применительно к основанию ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, содержал формулировку «утрата доверия», однако ее содержания не раскрывал, возлагая эту задачу на законы субъектов Федерации и нормативные акты муниципальных образований. Комментируемый закон вообще никаких подобных формулировок не содержит. В соответствии с установленными им рамками, он поручает определять основания наступления ответственности и порядок решения связанных с этим вопросов непосредственно муниципальным образованием в собственных уставах.

Имеющаяся практика нормативного правового регулирования данной группы общественных отношений показывает, что в содержание категории «утрата доверия» могут включаться самые разные основания для отзыва избирателями выборных лиц, что и сделали законы субъектов РФ и муниципально-правовые акты, которые по этому вопросу следовали в русле Закона 1995 г. Однако следует учитывать, что закрепленные их нормами основания отзыва высшего должностного лица субъекта РФ были признаны неконституционными в постановлении Конституционного Суда РФ 7 июня

2000 г. № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Основанием для такого признания послужило отсутствие четких правовых оснований отзыва: в данных нормах не устанавливались процедурные гарантии, не требовалось положительного голосования большинства всех зарегистрированных избирателей субъекта Федерации, что создавало возможность произвольного применения института отзыва, особенно в случаях, когда отзыв связывался с утратой доверия по политическим мотивам. Также Конституционным Судом РФ были сформулированы требования к процедуре отзыва:

1) наличие значительного числа подписей избирателей для инициирования голосования по вопросу отзыва;

2) принятие решения об отзыве большинством зарегистрированных избирателей, а не большинством участвующих в голосовании.

Несмотря на то что выводы касались вопросов отзыва должностных лиц органов государственной власти, они применимы и к вопросам отзыва выборных лиц местного самоуправления. Согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П функционирование государственной и муниципальной власти имеет в значительной мере общие принципиальные характеристики, что позволяет распространить общие выводы Конституционного Суда РФ и на муниципально-правовые отношения.

Следуя логике Конституционного Суда РФ в настоящем Законе (в ч. 2 ст. 24) указано, что основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке (см. комментарий к ст. 24). Однако конкретные основания ответственности подлежат закреплению в уставе муниципального образования. В целом данный Закон содержит даже более высокий уровень гарантий для отзываемого лица, чем в указанных постановлениях Конституционного Суда РФ.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П был сделан вывод о том, что по смыслу Конституции России, закрепляющей принципы демократического правового государства, в том числе принципы идеологического и политического многообразия, многопартийности, основанием для отзыва депутата не могут служить его политическая деятельность, позиция при голосовании и т.п. Сама процедура отзыва должна обеспечи-

вать депутату возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для отзыва, и гарантировать всеобщее, равное, прямое участие избирателей в тайном голосовании по отзыву. В постановлении Конституционного суда «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и Закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе" в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» от 2 апреля 2002 г. подобная позиция была распространена и на отношения по отзыву выборных лиц местного самоуправления.

Вышесказанное позволяет систематизировать *требования к отзыву выборных лиц местного самоуправления*:

1) основание — конкретное противоправное решение или действие (бездействие);

2) предварительное подтверждения факта правонарушения в судебном порядке;

3) наличие у лица, в отношении которого возбуждается процедура отзыва возможности дать избирателям пояснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва;

4) положительное голосование не менее половины избирателей, зарегистрированных в данном муниципальном образовании для признания отзыва свершившимся.

Таким образом, ответственность в соответствии с настоящей статьей, с учетом позиции Конституционного Суда РФ, *не политическая*, *а юридическая*, так как не допускает иного основания, кроме установленного судом факта совершения конкретного правонарушения. Данное обстоятельство позволяет утверждать, что выборные лица местного самоуправления обладают не императивным, а диспозитивным (свободным) мандатом. Хотя ряд судей Конституционного Суда высказывали и иные позиции.

В частности, в особом мнении судьи Конституционного Суда РФ Н.В. Витрука по делу о проверке конституционности Закона Московской области «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» от 28 апреля 1995 г. (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1996 г. № 21-П) было высказано, что при введении института отзыва депутатов мандат можно считать полусвободным, так как, несмотря на то что депутат не связан наказами избирателей, отзыв возможен и при систематическом виновном неисполнении депутатом своих обязанностей, в том числе по причине утраты каких-либо связей с избирателями, а также в силу

действий, порочащих честь и достоинство депутата. В особом мнении судьи Конституционного Суда РФ А.Л. Кононова по тому же делу был сделан даже более жесткий вывод о том, что отзыв депутата является признаком исключительно императивного мандата. Данные позиции, несомненно, заслуживают внимания, однако они были высказаны в рамках ранее действовавшего законодательства, допускающего двоякое толкование оснований отзыва (например, утрата доверия). Однако федеральное законодательство в настоящее время исключает возможность отзыва по политическим мотивам.

В постановлении Конституционного суда «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и Закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе" в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» от 2 апреля 2002 г. отмечено, что, исходя из права населения муниципального образования на самостоятельное определение организации местного самоуправления (ст. 130 и ч. 1 ст. 131 Конституции РФ) и при признании федеральным законом возможности введения отзыва выборного должностного лица местного самоуправления законы субъектов Российской Федерации во всяком случае не могут препятствовать муниципальным образованиям самостоятельно решать, какие основания и порядок отзыва должностных лиц местного самоуправления, должны быть предусмотрены уставом муниципального образования.

Самостоятельность муниципальных образований в правовом регулировании института отзыва предполагает возможность либо установления непосредственно в уставе процедуры отзыва, включая дополнительные гарантии прав его участников, либо отсылки к регулирующему данную процедуру закону субъекта РФ, подлежащему применению при проведении отзыва в муниципальном образовании. Причем такие законы должны исключать вмешательство государственных органов, а также избирательных комиссий субъектов РФ в процесс отзыва, поскольку иное было бы нарушением конституционных принципов местного самоуправления.

11.3. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ПЕРЕД ГОСУДАРСТВОМ

Государство, выступая от имени всего общества, доверившего ему управление наиболее важными делами, с одной стороны, уста-

навливает порядок формирования и основные организационные, содержательные и сущностные начала деятельности местного самоуправления с позиций населения России, а с другой — заинтересовано в том, чтобы его предписания выполнялись, и одним из инструментов такого обеспечения выступает ***привлечение нарушивших их органов и должностных лиц местного самоуправления к различным видам ответственности***.

Возможность и необходимость такой ответственности исследовалась и подтверждена Конституционным Судом Российской Федерации, который в постановлении по делу о проверке конституционности п. 3 ст. 49 Федерального Закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (от 16 октября 1997 г. № 14-П) указал, что положения о самостоятельности органов местного самоуправления нельзя рассматривать в отрыве от других конституционных установлений.

Согласно ч. 2 ст. 15 Конституции РФ органы местного самоуправления, должностные лица местного самоуправления обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Из этого конституционного принципа в его взаимосвязи с другими предписаниями Конституции РФ, в том числе закрепленными в ч. 1 ст. 1, ч. 2 ст. 3, ч. 2 ст. 5, ст. 12, ч. 1. ст. 15, ч. 1 и 2. ст. 66, ст. 76, 130, 131, 132, 133, вытекает, что деятельность органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления должна соответствовать Конституции РФ и основанным на ней нормативным правовым актам. Для обеспечения реализации указанных конституционных положений, а также в целях защиты прав граждан (в том числе права на осуществление местного самоуправления) от возможных злоупотреблений своими полномочиями со стороны органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления и вместе с тем для гарантирования муниципальным образованиям защиты от необоснованного вмешательства в их деятельность, Российская Федерация как суверенное государство вправе предусмотреть адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе *досрочное прекращение полномочий* соответствующего органа местного самоуправления, 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.

Основанием конституционно-правовой ответственности является нарушение органами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта РФ, устава муниципального образования, а также ненадлежащее осуществление указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий. Закрепленный в ст. 72 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ перечь нормативно-правовых актов, нарушение которых влечет ответственность перед государством, является исключительным и не подлежит расширительному толкованию.

В указанной статье отсутствует указание на обязательное наличие ущерба, причиненного вследствие совершения органами местного самоуправления нарушения, как для государства, так и для других субъектов права. Если для привлечения к ответственности представительного органа местного самоуправления данное положение допускает и малозначительность соответствующего нарушения, то в отношении главы муниципального образования (главы администрации) действует специальная норма. В ранее действовавшем Федеральном Законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ судебное подтверждение нарушения (умаления) прав и свобод человека и гражданина или наступление иного вреда являлось обязательным условием привлечения органов местного самоуправления к ответственности перед государством.

Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. Подобная формулировка означает *важное ограничение ответственности органов местного самоуправления за осуществление переданных им государственных полномочий*. В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственным полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления.

В соответствии с законом Томской области «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственно-властными полномочиями и передаче муниципальных полномочий органам государственной власти Томской области» от 16 июля 1999 г. № 22-ОЗ (в ред. от 20 февраля 2001 г.) в случае невыполнения или невозможности выполнения органами местного само-

управления отдельных государственных полномочий, которыми они были наделены, указанные полномочия могут быть отозваны законом. Основаниями для их отзыва являются: 1) невозможность выполнения переданных полномочий по причинам, не зависящим от органов местного самоуправления; 2) неоднократное (два и более раза) признание судом недействительными актов органов местного самоуправления, связанных с реализацией переданных государственных полномочий; 3) наличие заключений специальной комиссии о неисполнении или ненадлежащем исполнении органами местного самоуправления государственных полномочий. При прекращении исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий подлежат возврату неиспользованные материальные и финансовые ресурсы, переданные органами местного самоуправления для их исполнения.

Применение мер конституционно-правовой ответственности органов местного самоуправления не исключает возможности одновременного привлечения виновных лиц *к уголовной, административной и иным видам юридической ответственности при наличии в их действиях соответствующих составов.*

Основанием ответственности представительного органа местного самоуправления перед государством является принятие нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта федерации, уставу муниципального образования.

Конституционная законность данной процедуры была подтверждена постановлением Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности п. 3 ст. 49 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В документе отмечалось, что прекращение полномочий представительного органа местного самоуправления законом субъекта Российской Федерации, напротив, «является особой гарантией прав местного самоуправления: в отличие от иных видов решений (в том числе постановлений) закон принимается в более усложненной процедуре (обязательные стадии законодательного процесса); закон подлежит подписанию президентом республики либо главой исполнительной власти, и, следовательно, прекращение полномочий должно быть результатом согласия законодательной и исполнительной власти субъекта Российской Федерации или, по крайней мере, решения его законодательного органа, принятого квалифицированным большинством голосов. Поэтому предписание п. 3 ст. 49 рассматриваемого Федерального закона о необходимости принятия соответствующего решения в форме закона не противоречит Конституции Российской Федерации».

Вместе с тем нельзя не отметить, что принятие законом решения по роспуску представительного органа местного самоуправления несколько противоречит общепризнанным теоретико-юридическим представлениям об источниках (формах) права и их содержании. Закон должен содержать правовые нормы, имеющие самую высшую, после Конституции, юридическую силу. Правовые нормы (как следует из определения понятия нормативного правового акта в постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» от 20 января 2003 г. № 2) являются правилами поведения общего характера. Под этим Верховный Суд понимает, что они направлены на регулирование поведения неопределенного круга лиц и обязательны для них, рассчитаны на неоднократное применение в аналогичных ситуациях и действуют независимо от возникновения или прекращения предусмотренных ими конкретных правоотношений. Что касается закона о роспуске представительного органа местного самоуправления, то он, формально называясь законом, является фактически актом распорядительного характера и индивидуального применения, касаясь не всех, а только одного распорядительного органа местного самоуправления. Другие же подобные органы в границах того же субъекта Российской Федерации своей деятельности не прекращают.

Факт противоречия нормативно-правового акта представительного коллегиального органа местного самоуправления Конституции и законам РФ, конституции (уставу) и законам субъекта Федерации, а также уставу муниципального образования должен быть обязательно установлен в судебном порядке. Согласно ст. 24 ГПК РФ такие дела по первой инстанции подсудны районным судам и не могут быть рассмотрены никакими иными органами правосудия. Порядок рассмотрения регламентирован главой 24 (ст. 251—258) ГПК РФ.

В законодательстве установлены *дополнительные необходимые условия ответственности представительного органа местного самоуправления*. Это непринятие в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, которым установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституциям (уставам) и законам субъектов РФ. Таким образом, процедура привлечения к ответственности данного муниципального органа предусматривает два решения суда: во-первых, о противоречии акта, принятого представительным органом нормативным актам; во-вторых, об установлении факта неисполнения первого решения суда.

Примечательно, что ГПК РФ не предусматривает процедуры, в рамках которой было бы возможно вынесения судебного акта об установлении такого факта, как неисполнение судебного решения. В ст. 262 приведен исчерпывающий перечень дел особого производства, подлежащих рассмотрению в судах общей юрисдикции, в частности, в данной статье указана такая категория дел, как установление фактов, имеющих юридическое значение. Однако ч. 1 ст. 264 указывает на то обстоятельство, что такие факты должны вызывать возникновение, изменение, прекращение личных или имущественных прав граждан и организаций, следовательно такая процедура не допускает возможности для установления иных юридических фактов.

Ответственность виновного представительного органа муниципального образования *может не наступить*, если этот орган своевременно примет меры по исполнению воли органа правосудия, вплоть до отмены неправомерного нормативного акта. Своевременным считается совершение этих действий в течение трех месяцев (вместо 10 дней по закону 1995 г.) со дня вступления в законную силу соответствующего решения суда либо в иной, предусмотренный этим решением срок.

Законодательством установлены *гарантии прав представительного органа*. К таким гарантиям, кроме требований о наличии судебных решений и соблюдении процессуальных сроков, относятся право на судебное обжалование, а также формулировка о том, что представительный орган местного самоуправления обязан принять меры в пределах своих полномочий. Последнее означает, что если исполнение решения суда, признавшего нормативный акт представительного органа местного самоуправления несоответствующим актам большей юридической силы, лежит вне пределов полномочий представительного органа, то применение к нему ответственности со стороны государства не допускается. Подобная ситуация весьма вероятна, так как закон предусматривает право главы муниципального образования, являющегося главой администрации, наложить вето на акт, принятый представительным органом местного самоуправления, преодолеваемое двумя третями от установленного числа депутатов представительного органа муниципального образования. Реализуя указанное право вето, глава местного самоуправления может сделать невозможным своевременное исполнение решения суда по отмене нормативного акта.

В то же время действующий Закон ограничивает гарантии прав граждан на самоуправление, сокращая срок судебного обжалования решения о роспуске по сравнению со ст. 5 Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 (с изм. и доп. от 14 декабря

1995 г.) и ст. 265 ГПК РФ. Эти нормы устанавливают, что граждане вправе обратиться в суд с жалобой в течение не 10 дней, а трех месяцев со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права. Порядок рассмотрения таких обращений устанавливается указанным законом и гл. 25 ГПК РФ.

В отличие от Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ новый Закон формализует состав правонарушения представительного органа местного самоуправления. Он считает необязательным учет фактически причиненного вреда и не требует судебного подтверждения того, что действия представительного органа повлекли нарушение (умаление) прав и свобод человека и гражданина или привели к наступлению иных вредных последствий.

Еще одно отличие от существовавшей ранее процедуры заключается в отсутствии необходимости и процедуры письменного предупреждения представительного органа о возможности привлечения его к ответственности.

Законодательная инициатива о принятии закона о роспуске представительного органа муниципального образования должна исходить *только от высшего должностного лица* (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ. Толкование данной нормы позволяет сделать вывод о праве, а не обязанности высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ на внесение такого законопроекта. Также законодательный (представительный) орган субъекта РФ вправе отклонить представленный законопроект. Таким образом, меры, предусмотренные ст. 73 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ, носят факультативный, а не обязательный характер. Установленный законом месячный срок с момента вступления в законную силу второго решения суда для внесения высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ указанного законопроекта является пресекательным. По истечении данного срока законопроект не может быть внесен на рассмотрение и роспуск представительного органа местного самоуправления станет невозможным. Однако срок для рассмотрения законопроекта законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ на федеральном уровне не установлен и определяется общими правилами законотворческого процесса, установленными на уровне соответствующего субъекта.

Порядок вступления в силу законов субъектов РФ о роспуске представительного органа местного самоуправления определяется самими субъектами. Такой закон, несмотря на отсутствие в ком-

ментируемой статье подобного требования, в силу положений постановления Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. должен также определить дату новых выборов представительного органа местного самоуправления.

11.4. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ГЛАВЫ МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ ПЕРЕД ГОСУДАРСТВОМ

Так же, как и в отношении коллегиального представительного органа местного самоуправления, необходимость ***ответственности глав муниципальных образований и глав местных администраций перед государством*** определяется его лидирующей ролью в системной взаимосвязи различных уровней механизма реализации народного суверенитета. Выступая от имени всего общества, государство заинтересовано в том, чтобы его предписания выполнялись всеми участниками муниципально-правовых отношений, среди которых главы муниципальных образований и главы местных администраций занимают, безусловно, ведущее место. За уклонение от исправления допущенных нарушений к этим лицам может применяться досрочное отрешение от должности, вопросы которого и урегулированы законодательно.

Субъектом ответственности перед государством являются глава муниципального образования и глава местной администрации. Таким образом, учитывая, что главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования, предусматривается возможность *отрешения от должности невыборного должностного лица местного самоуправления*.

Законодательство выделяет два основания отрешения от должности главы муниципального образования или главы местной администрации высшим должностным лицом субъекта Федерации.

Первое основание — это непринятие в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо иного предусмотренного решением суда срока в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда о несоответствии изданного им нормативного правового акта Конституции, законам, уставу муниципального образования, что является аналогом основания ответственности представительного органа местного самоуправления. Однако для приме-

нения ответственности в отношении главы муниципального образования (местной администрации) установлен меньший срок — два, а не три месяца, а дополнительного, подтверждающего факт непринятия мер, судебного решения не требуется. В данном случае гарантии судебной защиты главы местного самоуправления (главы администрации) реализуются через право обжалования в суд решения об отрешении от должности. Однако обжалование не приостанавливает исполнение решения об отрешении от должности.

Вторым основанием (специфичным для ответственности главы муниципального образования или главы администрации) является совершение указанным должностным лицом действий (в том числе принятие им правового акта, не носящего нормативного характера), влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единства и территориальной целостности, национальной безопасности, обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета и бюджета субъекта Федерации. Факт совершения таких действий также требует судебного подтверждения. При этом в отличие от первого основания, а также основания ответственности представительного органа местного самоуправления суд должен установить не только сам факт совершения действия, в том числе принятия акта, но и наличие указанных последствий. Если этого не будет сделано, отрешаемый от должности глава муниципального образования (глава местной администрации) всегда может ссылаться на то, что его действие, хотя и было незаконным, не привело к перечисленным последствиям. В данном случае факт правонарушения со стороны органов местного самоуправления является необходимым, но недостаточным основанием для начала процедуры ответственности. Для данного основания характерно применение специального процессуального срока для издания акта об отставке — не менее одного месяца с момента вступления в законную силу решения суда, установившего указанные обстоятельства.

В ч. 2 ст. 74 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. установлено ограничение по сроку привлечения к ответственности в порядке, установленном данной статьей. Такой срок не может превышать шесть месяцев со дня вступления в силу последнего решения суда, необходимого для издания акта от отрешении.

Решение об издании такого акта принимается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта)

единолично. Форма такого акта законодательно не закреплена, но он должен носить *не нормативно-правовой*, *а индивидуальный правоприменительный и распорядительный характер*.

11.5. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПЕРЕД ФИЗИЧЕСКИМИ И ЮРИДИЧЕСКИМИ ЛИЦАМИ

Органы и должностные лица местного самоуправления ***отвечают перед физическими и юридическими лицами за причиненный им ущерб***. Эта сфера общественных отношений составляет предмет не публично-правового, а частно-правового регулирования, и регламентирующий ее специальный кодифицированный закон — Гражданский кодекс Российской Федерации — принадлежит к отрасли гражданского права.

Демократическое государство и справедливый (правовой) конституционный строй предполагают не только учет интересов народа в целом, его социальных групп и отдельных индивидов, но и гарантии от посягательств на эти интересы. Причем наиболее полноценными следует признать такие меры обеспечения, которые позволяют каждому индивиду или их сообществу обжаловать в судебном порядке неправомерные, причинившие им вред, действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц этих органов. Только тогда можно говорить о полной и всесторонней реализации закрепленных в Конституции Российской Федерации принципов народовластия и высшей ценности прав и свобод человека и гражданина.

Обратимся к Гражданскому кодексу РФ. Статья 1069 устанавливает, что вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате *незаконных действий* (*бездействия*) органов местного самоуправления либо их должностных лиц, в том числе в результате издания не соответствующего закону акта, возмещается за счет казны муниципального образования. Данная статья говорит о незаконных действиях (бездействии). Под ними понимаются деяния, противоречащие не только законам, но и другим правовым актам. Так что термин «незаконный» интерпретируется в широком содержательном значении. Подобные деяния могут быть выражены в издании различных приказов, распоряжений, постановлений, указаний и иных властных предписаний в письменной или устной форме, которые направлены гражданам и юридическим лицам и подлежат обязательному исполнению. Также основанием такой ответ-

ственности может быть и противоправное бездействие, когда непринятие необходимых мер, предусмотренных законами и иными правовыми актами, может привести к причинению вреда.

Основания ответственности перед физическими и юридическими лицами в результате хозяйственной деятельности предусмотрены в ст. 1064 и 1079 ГК РФ. Физические лица вправе требовать компенсации морального вреда (ст. 151 ГК РФ), причиненного в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления либо их должностных лиц.

По ст. 1069 Гражданского Кодекса Российской Федерации квалифицируются незаконные действия не любого работника органа местного самоуправления, а лишь его должностных лиц. Сами должностные лица, незаконными действиями (бездействием) которых причинен вред, ответственности перед потерпевшим не несут. Требования о возмещении вреда в смысле ст. 1069 к ним предъявляться не могут, поскольку они не являются субъектами гражданского права. Должностные лица местного самоуправления несут в этих случаях *уголовную*, *административную* или *дисциплинарную ответственность*. При незаконных действиях в сфере гражданского оборота за причиненные ими убытки несет ответственность орган местного самоуправления (ст. 16 Гражданского Кодекса Российской Федерации), а сам его чиновник может быть привлечен к *материальной ответственности*.

В силу ст. 1071 ГК РФ при судебном рассмотрении исков о возмещении вреда к органам местного самоуправления ответчиками выступают финансовые органы муниципального образования, либо другой орган, юридическое лицо или гражданин, если такая обязанность на них возложена законом или иными правовыми актами.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какие виды юридической ответственности применяются в сфере местного самоуправления?
2. Какая разница между «императивным» и «свободным» депутатским мандатом?
3. Каковы основания отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления?
4. При каких условиях наступает ответственность представительного органа местного самоуправления?

РЕШИТЕ КАЗУСЫ

■ Депутат думы муниципального района регулярно выступал оппонентом главы района практически по всем направлениям деятельности района. Глава района решил инициировать отзыв депутата. Для этого глава района внес в думу проект положения о порядке отзыва депутатов думы района, где в качестве основания отзыва предусматривалась норма об оппозиционной деятельности депутатов. Дума приняла положение об отзыве. Глава района его подписал и незамедлительно организовал сбор подписей избирателей для отзыва оппозиционного депутата. Дайте юридический и гуманитарный анализ ситуации с позиции международного наблюдателя.

■ Глава муниципального образования неоднократно нарушал обещания, данные избирателям, допускал нецелевое расходование бюджетных средств, не выполнял уставных обязанностей. В связи с этим представительный орган внес в устав муниципального образования дополнения, позволяющие отрешить главу муниципального образования от должности путем вынесения этого вопроса представительным органом на местный референдум. После вступления устава в новой редакции в силу процедура отрешения главы муниципального образования от должности была осуществлена. Оцените действия представительного органа муниципального образования.

■ Губернатор края в течение 25 дней после вступления в силу решения краевого суда, установившего факт неисполнения решения районного суда о принятии представительным органом города — административного центра края нормативного правового акта, противоречащего закону края, внес в законодательный орган края проект закона края о роспуске представительного органа города — административного центра края. За день до внесения губернатором соответствующего законопроекта представительный орган города отменил противоречащий закону нормативный правовой акт. Решите дело.

■ Согласно договору между акционерным обществом и администрацией города, последняя приняла на себя ответственность за сброс сточных вод в реку в объемах, необходимых для поддержания системы городской канализации в рабочем состоянии, а также обязательства по расчетам за вышеуказанный сброс при выставлении за него санкций территориальными органами по экологии и природным ресурсам. Проанализируйте ситуацию.

■ За систематическую неявку на заседание районного совета, срыв отчетов перед избирателями, невыполнение предвыборных обещаний районный совет решил привлечь к ответственности депутата — директора акционерного общества. Какие меры ответственности могут быть применены к депутату?

Глава 12

ГАРАНТИИ И ЗАЩИТА ПРАВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

12.1. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ГАРАНТИЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Под ***гарантиями местного самоуправления*** понимается система средств и условий, обеспечивающих реализацию права на местное самоуправление, а также эффективность системы местного самоуправления.

Традиционно принято выделять экономические, политические, духовные (общие гарантии) и юридические гарантии местного самоуправления.

Экономические гарантии местного самоуправления выражаются в сложившейся в Российской Федерации системе экономических отношений, создающей условия для реализации права на местное самоуправление. К гарантиям такого порядка относится институт муниципальной собственности как материальной базы муниципальных образований.

Политические гарантии местного самоуправления — это существующий в Российской Федерации конституционный строй, важнейшим элементом которого является приоритет прав и свобод человека над публичными интересами, разделение властей и принцип правового государства. Политические гарантии обеспечивают существование такого политического режима, который необходим как среда для реализации местного самоуправления.

Духовные гарантии местного самоуправления — система сложившихся в обществе социальных ценностей, одной из которых является самоуправление. Для российского общества идея самоуправления не нова. Идея самоуправления не чужда, а присуща российскому обществу, несмотря на то что в Новейшей истории это идею практически выхолостили.

Местное самоуправление только тогда станет реальной социальной ценностью, когда в него вовлечено население непосредственно, когда в решении вопросов местного значения проявится инициативность широкого круга граждан. Самоуправление на уровне муниципальных образований является первичной формой самоорга-

низации граждан для реализации собственных инициатив по решению вопросов местного значения.

Юридические гарантии местного самоуправления — это совокупность юридических средств, обеспечивающих реализацию права на осуществление местного самоуправления, эффективность системы местного самоуправления. Их можно разделить на следующие гарантии: организационной самостоятельности; обеспечивающие материальную основу местного самоуправления; защиты права на местное самоуправление.

12.2. ГАРАНТИИ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

К ***гарантиям, обеспечивающим организационную самостоятельность местного самоуправления***, относятся закрепляемые Конституцией и федеральными законами принципы организации местного самоуправления.

1. Согласно ст. 131 Конституции РФ население самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления. В соответствии с принципами, заложенными основами конституционного строя Российской Федерации, местное самоуправление *в пределах своих полномочий самостоятельно*, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, Федеральным законом 2003 г., другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов РФ.

2. В отличие от Федерального закона № 154-ФЗ в Федеральном законе № 131-ФЗ отсутствует норма, согласно которой запрещается ограничивать права местного самоуправления, установленные Конституцией РФ, федеральными законами. Действующее федеральное законодательство не содержит такой нормы, ограничившись воспроизведением общей конституционной формулы, предусмотренной ст. 55 Конституции РФ. Согласно ч. 3 ст. 3 Федерального закона № 131-ФЗ установленные Конституцией РФ и Федеральным законом № 131-ФЗ права граждан на осуществление местного самоуправления *могут быть ограничены федеральным законом* только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конститу-

ционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства.

3. Органы местного самоуправления наделяются *полномочиями по решению вопросов местного значения*. В отличие от Федерального закона № 154-ФЗ в Федеральном законе № 131-ФЗ исключается изменение установленных перечней вопросов местного значения законами субъектов РФ. Перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон № 131-ФЗ.

4. Гарантией от необоснованного расширения компетенции муниципальных образований является конституционный принцип, согласно которому наделение отдельными государственными полномочиями осуществляется *исключительно с передачей необходимых материальных и финансовых средств*. Вместе с тем органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

5. Муниципальному образованию принадлежит полномочие по принятию муниципальных правовых актов, исполнение которых обеспечивается принудительной силой государственного аппарата. Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат *обязательному исполнению на всей территории муниципального образования*. За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

В п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ указано, что административное, административно-процессуальное законодательство относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

В соответствии с подп. 39 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления. В субъектах РФ

правовое регулирование административной ответственности в сфере местного самоуправления осуществлено *в следующих формах*:

1) в едином законодательно акте об административной ответственности (Алтайский край, Белгородская, Волгоградская, Ярославская область);

2) в специальных законах об административной ответственности в сфере местного самоуправления (Амурская, Омская области);

3) в законах об административной ответственности в соответствующих сферах, например в сфере благоустройства (Ставропольский край, Сахалинская область).

В соответствии с Законом Омской области «Об административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением местного самоуправления на территории Омской области» от 6 октября 2005 г. № 674-ОЗ установлена административная ответственность за совершение следующих действий (бездействий):

- нарушение порядка реализации правотворческой инициативы граждан;
- нарушение порядка организации и проведения публичных слушаний;
- нарушение порядка назначения и проведения опроса граждан;
- нарушение порядка и срока письменного ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления;
- нарушение порядка официального использования официальных символов муниципального образования;
- нарушение порядка отзыва депутатов представительных органов муниципальных образований, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления или досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления;
- непредоставление органам местного самоуправления материалов и информации, необходимых им для формирования проекта местного бюджета;
- нарушение порядка назначения и проведения собрания граждан;
- нарушение порядка назначения и проведения конференции граждан (собрания делегатов), избрания делегатов;
- нарушение порядка проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации;
- нарушение порядка и условий приватизации муниципального имущества;
- нарушение порядка формирования, размещения, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа;
- нарушение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных указанным Законом, составляются должностными лицами органа исполнительной власти Омской области, уполномоченного губернатором Омской области, входящими в перечень, утверждаемый данным органом исполнительной власти Омской области[1].

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ об административной ответственности в сфере местного самоуправления, рассматриваются, как правило, мировыми судьями.

6. Обязательному исполнению подлежат также решения, принятые путем *прямого волеизъявления на местном референдуме.*

7. Органы местного самоуправления *вправе обжаловать* действия (решения) органов государственной власти, противоречащие конституционным нормам и нормам федеральных законов о местном самоуправлении.

8. При решении вопросов изменения границ и преобразования муниципальных образований *необходимо учитывать мнение населения соответствующих территорий.*

9. В силу п. 1 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ представительным органам местного самоуправления принадлежит *право законодательной инициативы* в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

12.3. ГАРАНТИИ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ МАТЕРИАЛЬНУЮ ОСНОВУ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Под ***гарантиями***, ***обеспечивающими материальную основу местного самоуправления***, понимается совокупность условий, определяющих финансово-экономическую самостоятельность муниципальных образований. Охарактеризуем эти гарантии.

1. В ст. 8 Конституции РФ муниципальная собственность закреплена как самостоятельная форма собственности, признание и защита которой относится к элементам основ конституционного строя Российской Федерации. В соответствии с ч. 1 ст. 51 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно *владеют*, *пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом* в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и

[1] *Омский* вестник. 2005. 14 октября.

принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта РФ) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами. Порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами.

Органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Они также определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных предприятий и учреждений, заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом МО. От имени муниципального образования они субсидиарно отвечают по обязательствам муниципальных учреждений и обеспечивают их исполнение в порядке, установленном федеральным законом.

2. Важнейшей гарантией, обеспечивающей материальную основу местного самоуправления, являются *средства местного бюджета*. В соответствии со ст. 52 Федерального закона № 131-ФЗ каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет). Бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, составляют консолидированный бюджет муниципального района.

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 определяется органами местного самоуправления соответствующих поселений самостоятельно. Органы местного самоуправления обеспечивают сбалансированность местных бюджетов и соблюдение установленных федеральными законами требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита местных бюджетов, уровню и составу муниципального долга, исполнению бюджетных и долговых обязательств муниципальных образований.

Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляют органы местного самоуправле-

ния самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом РФ и Федеральным законом № 131-ФЗ, а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов РФ. Органы местного самоуправления в порядке, установленном федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, представляют в федеральные органы государственной власти и (или) органы государственной власти субъектов РФ отчеты об исполнении местных бюджетов.

К собственным доходам местных бюджетов относятся:

- средства самообложения граждан;
- доходы от местных налогов и сборов;
- доходы от региональных налогов и сборов;
- доходы от федеральных налогов и сборов;
- безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, иные средства финансовой помощи из бюджетов других уровней и другие безвозмездные перечисления;
- 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 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 РФ и решениями органов местного самоуправления.

В местных бюджетах раздельно предусматриваются доходы, направляемые на осуществление полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, и субвенции, предоставленные для обеспечения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ, а также осуществляемые за счет указанных доходов и субвенций соответствующие расходы местных бюджетов.

Проект местного бюджета, решение об утверждении местного бюджета, годовой отчет о его исполнении, ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета и о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений с указанием фактических затрат на их денежное содержание подлежат официальному опубликованию. Органы местного самоуправления поселения обеспечивают жителям поселения возможность ознакомиться с указанными документами и сведениями в случае невозможности их опубликования.

3. Перечень местных налогов и сборов и полномочия органов местного самоуправления по их установлению, изменению и отмене устанавливаются законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Органы местного самоуправления городского округа обладают *полномочиями по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов*, установленными законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для органов местного самоуправления поселений и муниципальных районов.

Доходы от местных налогов и сборов зачисляются в бюджеты муниципальных образований по налоговым ставкам, установленным решениями представительных органов местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, а также по нормативам отчислений.

В бюджеты поселений, входящих в состав муниципального района, в соответствии с едиными для всех данных поселений нормативами отчислений, установленными нормативными правовыми актами представительного органа муниципального района, могут зачисляться доходы от местных налогов и сборов, подлежащие зачислению в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах в бюджеты муниципальных районов. Установление указанных нормативов решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год или иным решением на ограниченный срок не допускается.

4. Муниципальные образования *имеют право на получение компенсации дополнительных расходов или уменьшения доходов*, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.

5. Муниципальные образования *вправе привлекать заемные средства*, в том числе за счет выпуска муниципальных ценных бумаг, в порядке, установленном представительным органом местного самоуправления в соответствии с требованиями федеральных законов и иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти.

12.4. ГАРАНТИИ ЗАЩИТЫ ПРАВА НА МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Следует выделить два основных способа защиты права на местное самоуправление: государственная защита и самозащита.

Государственная защита права на местное самоуправление осуществляется двумя методами: внесудебным и судебным.

Внесудебная государственная защита проявляется в следующем:

1) органы законодательной (представительной) государственной власти, представительные органы муниципального образования обязаны создать необходимую правовую базу для осуществления и защиты права на местное самоуправление;

2) органы исполнительной власти обязаны обеспечивать реализацию права на местное самоуправление в процессе осуществления управленческой деятельности;

3) гарантом права на местное самоуправление является Президент РФ;

4) органы правоохранительной системы осуществляют деятельность по выявлению правонарушений в сфере местного самоуправления.

Особый метод государственной защиты права на местное самоуправление — это *судебная защита*, гарантируемая ст. 133 Конституции РФ. Наиболее значимыми и эффективными направлениями судебной защиты права на местное самоуправление являются:

- оспаривание гражданами решений и действий различных органов государственной власти и должностных лиц, нарушающих их право на местное самоуправление;
- оспаривание органами местного самоуправления решений и действий органов законодательной (представительной) и исполнительной государственной власти субъектов РФ и федеральных органов государственной власти;
- разрешение споров о компетенции органов местного самоуправления между собой, а также между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации[1].

Судебная защита прав местного самоуправления осуществляется прежде всего посредством конституционного, гражданского, арбитражного судопроизводства.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П прямо указывается на конституционное правосудие как способ судебной защиты местного самоуправления[2].

---

[1] См.: *Защита* прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России. Т. 2 / Под ред. В.М. Жуйкова. С. 5, 6.

[2] *СЗ* РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

Вместе с тем для обращения органов местного самоуправления должны быть соблюдены некоторые условия:

1) обращение органов местного самоуправления в Конституционный Суд РФ возможно только при наличии предшествующего решения суда, причем стороной в этом деле должен быть обязательно этот орган местного самоуправления;

2) право этого органа обращаться в суды от имени муниципального образования должно быть указано в уставе муниципального образования;

3) предметом оспаривания в Конституционном Суде РФ органом местного самоуправления от имени муниципального образования может быть акт, нарушающий права муниципального образования[1].

Основная масса муниципально-правовых споров разрешается в судах общей юрисдикции и арбитражных делах. Наибольшая часть данных споров касается вопросов организационных основ местного самоуправления, установления местных налогов и сборов, бюджетных правоотношений.

Поскольку в силу ст. 133 Конституции Российской Федерации одной из гарантий местного самоуправления является право на судебную защиту, Пленум Верховного Суда Российской Федерации указал, что органы местного самоуправления, главы муниципальных образований вправе обращаться в суды с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов по основаниям нарушения не только компетенции самих глав (ч. 2 ст. 251 ГПК РФ), но и других прав местного самоуправления[2]. Дела с участием муниципальных образований, в том числе возникающие из налоговых и бюджетных отношений, подведомственны арбитражным судам лишь в тех случаях, когда федеральным законом они прямо отнесены к их ведению[3].

12.5. МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ

Под ***муниципальным контролем*** следует понимать деятельность уполномоченных органов местного самоуправления по проверке соблюдения законодательства о местном самоуправлении, муниципальных правовых актов.

---

[1] См.: *Защита* прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России. Т. 1 / Под ред. Т.Г. Морщаковой. С. 10, 11.

[2] *Постановление* Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» от 20 января 2003 г. № 2// Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2003. № 3.

[3] См.: *Защита* прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России. Т. 2 / Под ред. В.М. Жуйкова. С. 421.

По субъекту муниципального контроля выделяют:

- контроль, осуществляемый *представительным органом муниципального образования* (главную роль в сфере контроля в системе органов местного самоуправления принадлежит представительному органу муниципального образования; формы контроля, осуществляемого данным органом местного самоуправления, разнообразны — отчеты местной администрации, ее органов; депутатские запросы, депутатские вопросы);
- контроль, осуществляемый *местной администрацией*;
- контроль, осуществляемый *депутатами представительных органов муниципального образования*.

По объекту контроля муниципальный контроль можно классифицировать следующим образом.

1. *Муниципальный финансовый контроль.* В соответствии со ст. 157 Бюджетного кодекса Российской Федерации органы муниципального финансового контроля, созданные представительными органами местного самоуправления, осуществляют контроль над исполнением соответствующих бюджетов, проводят экспертизу проекта местного бюджета, актов органов местного самоуправления[1]. Органы муниципального финансового контроля, созданные соответственно органами местного самоуправления, осуществляют предварительный, текущий и последующий контроль над исполнением местного бюджета:

- предварительный контроль производится в ходе обсуждения и утверждения проектов местных бюджетов и иных проектов решений по бюджетно-финансовым вопросам;
- текущий контроль осуществляется в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения местных бюджетов и в связи с депутатскими запросами;
- последующий контроль присутствует в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении местных бюджетов.

2. *Муниципальный контроль над соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.* Согласно ст. 38 Федерального закона № 131-ФЗ контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и др.) образуется не только в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, но и в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственно-

[1] *СЗ* РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

сти. Результаты проверок, осуществляемых контрольным органом муниципального образования, подлежат опубликованию (обнародованию). Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны представлять в контрольный орган муниципального образования по его требованию необходимую информацию и документы по вопросам, относящимся к их компетенции.

3. *Муниципальный контроль в сфере охраны окружающей среды*. Термин «муниципальный контроль» присутствует в федеральном законодательстве об охране окружающей среды. Согласно ст. 68 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ муниципальный контроль в области охраны окружающей среды (муниципальный экологический контроль) на территории муниципального образования осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами[1]. Муниципальный контроль в области охраны окружающей среды (муниципальный экологический контроль) на территории муниципального образования осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Например, муниципальные инспекторы в области охраны окружающей среды при исполнении своих должностных обязанностей в пределах своих полномочий *имеют право в установленном порядке*:

- посещать в целях проверки организации, объекты хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, знакомиться с документами и иными необходимыми для осуществления муниципального экологического контроля материалами;
- проверять соблюдение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды, работу очистных сооружений и других обезвреживающих устройств, средств контроля, а также выполнение планов и мероприятий по охране окружающей среды;
- проверять соблюдение требований, норм и правил в области охраны окружающей среды при размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации производственных и других объектов;
- проверять выполнение требований, указанных в заключении государственной экологической экспертизы, и вносить предложения о ее проведении;
- предъявлять требования и выдавать предписания юридическим и физическим лицам об устранении нарушения законодатель-

[1] СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

ства в области охраны окружающей среды и нарушений природоохранных требований, выявленных при осуществлении муниципального экологического контроля;

- приостанавливать хозяйственную и иную деятельность юридических и физических лиц при нарушении ими законодательства в области охраны окружающей среды;
- осуществлять иные определенные законодательством полномочия.

4. *Муниципальный контроль в сфере градостроительной деятельности*. По смыслу п. 3 ст. 8 Градостроительного кодекса РФ[1] к полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области градостроительной деятельности относятся контроль над соблюдением местных нормативов градостроительного проектирования городских округов, а также правил землепользования и застройки городских округов, документации по планировке территории.

5. *Муниципальный земельный контроль*. Согласно ст. 72 Земельного кодекса Российской Федерации муниципальный земельный контроль муниципальный земельный контроль над использованием земель на территории муниципального образования осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами[2]. Муниципальный земельный контроль над использованием земель на территории муниципального образования осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Выделяют межотраслевой и отраслевой муниципальный контроль.

Контрольные функции отраслевого характера осуществляют, как правило, органы местной администрации в соответствующей сфере (образование, здравоохранение и т.д.). В рамках данного вида муниципального контроля используются различные методы: проведение проверок и ревизий, заслушивание отчетов, получение объяснений с соответствующих должностных лиц.

Специфика *межотраслевого муниципального контроля* в системе органов местного самоуправления определяется тем обстоятельством, что он осуществляется в сферах деятельности неподчиненных органов, организаций. Например, межотраслевым по своей сути является контроль, осуществляемый финансовыми органами муниципальных образований, в части проверки соблюдения установленного порядка расходования средств муниципального бюджета.

Особым видом муниципального контроля является *муниципальный нормоконтроль*, осуществляемый специально уполномоченным

[1] *СЗ* РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.
[2] *СЗ* РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

органом местного самоуправления, как правило, органами юридического обеспечения. Нормоконтроль предполагает проверку соответствия издаваемых муниципальных правовых актов не только уставам муниципальных образований, но и законам субъектов РФ, федеральному законодательству.

12.6. ОБЩИЙ НАДЗОР ПРОКУРАТУРЫ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИИ РФ, ЗАКОНОВ, МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Согласно ч. 1 ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ ***органы прокуратуры РФ осуществляют надзор*** за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов.

Вместе с тем специальное законодательство, определяющее статус органов прокуратуры, устанавливает *более широкий спектр надзорных функций прокуроров*.

В соответствии с п. 2 ст. 1 Закона Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1 в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за:

- исполнением законов органами местного самоуправления, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;
- соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами местного самоуправления, их должностными лицами[1].

Прокуратура использует свои полномочия как надзорного органа и осуществляет надзор за:

- исполнением законодательства о формировании представительных и исполнительных органов местного самоуправления;
- законностью принимаемых органами местного самоуправления правовых актов;

[1] *ВСНД* РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

- соблюдением политических прав граждан о непосредственном участии в решении важных вопросов общественной жизни муниципальных образований;
- соблюдением социальных прав граждан;
- исполнением законодательства о реализации экономической реформы, включая изменение отношений земельной собственности;
- исполнением экологического законодательства[1].

На противоречащий закону или нарушающий права человека и гражданина муниципальный правовой акт прокурор приносит протест либо в орган местного самоуправления, либо должностному лицу органа местного самоуправления.

Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1 не решает вопрос о виде муниципального правового акта, который может быть опротестован. Протест может быть принесен прокурором как на правовой акт индивидуального характера, так и на нормативный правовой акт, не соответствующий закону.

Прокурор вправе принять участие в заседании органа местного самоуправления, о дне которого ему сообщается при рассмотрении принесенного им протеста. До рассмотрения протест может быть отозван принесшим его прокурором.

При установлении нарушений закона, а также прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов местного самоуправления прокурор вносит представление в орган или должностному лицу с целью устранения допущенных нарушений. Кроме того, он вправе объявить в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.

Усмотрев в действиях должностного лица местного самоуправления состав преступления или административного правонарушения, прокурор выносит *постановление о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении*.

В случае нарушения органом или должностным лицом местного самоуправления прав и свобод человека и гражданина, которые защищаются в порядке гражданского судопроизводства, прокурор в предусмотренных законом случаях предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск о защите интересов пострадавших.

Прокурор правомочен защищать нарушенные права юридических и физических лиц, используя при этом установленные законом формы и процедуры. Анализ судебной практики показывает, что большинство дел, связанных с предъявлением исков к органам

[1] См.: *Казарина А.Х.*, *Соколова И.А.* Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о местном самоуправлении. М., 2002. С. 18—19.

местного самоуправления, возбуждается именно прокурорами — в интересах общества, государства и граждан[1].

Прокурор при осуществлении возложенных на него функций *вправе*:

- по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов местного самоуправления, 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 органов местного самоуправления 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 или его заместитель в случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами местного самоуправления вправе применить следующие *меры прокурорского реагирования*:

- протест;
- представление об устранении нарушений закона.

По данным статистики о работе прокуратур субъектов Российской Федерации, только в 2000 г. в сфере местного самоуправления выявлены нарушения закона (12 152 — со стороны представительных органов, 112 519 — со стороны исполнительно-распорядительных органов), а также установлено, что были приняты незаконные правовые акты: 5055 — представительными органами, 32 106 — исполнительно-распорядительными органами[2].

Прокурор или его заместитель приносят протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу или обращаются 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

---

[1] *Бессарабов В.* Прокуратура и органы местного самоуправления // Законность. 2001. № 5. С. 32.

[2] См.: *Казарина А.Х., Соколова И.А.* Указ. соч. С. 17.

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.

Представление об устранении нарушений закона 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.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Чем юридические гарантии местного самоуправления отличаются от иных видов гарантий?
2. Каковы гарантии финансово-экономической самостоятельности органов местного самоуправления?
3. Могут ли органы местного самоуправления принимать решения с административной санкцией за их неисполнение, если Кодексом РФ об административных правонарушениях это не предусмотрено?
4. Какие существуют виды муниципального контроля?

РЕШИТЕ КАЗУСЫ

■ На территории области было создано несколько самостоятельных муниципальных образований. Устав одного муниципального образования предусматривает ряд полномочий, затрагивающих деятельность другого муниципального образования. Многочисленные попытки разрешить спорные вопросы в судебном порядке оказались безуспешными, поскольку региональное законодательство эти проблемы не урегулировало. Дайте оценку ситуации.

■ Губернатор предложил районным и городским администрациям области передать расходы на заработную плату учителей и врачей му-

ниципальных учреждений в областной бюджет. Представительные органы местного самоуправления районов и городов запретили своим администрациям осуществлять данное предложение, поскольку оно нарушает гарантии финансово-экономической самостоятельности органов местного самоуправления. Оцените законность предложения губернатора.

■ Административно-техническая инспекция администрации города обнаружила на территории акционерного общества яму, заполненную бытовым мусором, и составила протокол об административном правонарушении. На следующий день руководитель акционерного общества был подвергнут штрафу в размере 20 МРОТ за нарушение правил благоустройства города. Решите дело.

■ Глава района направил письменное обращение в районную прокуратуру с просьбой привлечь к уголовной ответственности руководителя частной компании за систематическое нарушение нормативных актов органов власти муниципального района. Решите дело.

■ При подготовке проекта областного бюджета и определении нормативов, регулирующих доходную часть местных бюджетов на очередной бюджетный год, городам и районам области запланированы нормативы меньше минимально необходимых. Представители городов и районов направили об этом жалобу губернатору. Решите дело.

Раздел III

КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

13. Общая характеристика компетенции местного самоуправления

14. Полномочия органов местного самоуправления в сфере экономического развития

15. Полномочия органов местного самоуправления в бюджетной и финансово-кредитной сфере

16. Полномочия органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью

17. Полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений

18. Полномочия органов местного самоуправления по управлению муниципальным хозяйством

19. Полномочия органов местного самоуправления в сфере сельского хозяйства

20. Полномочия органов местного самоуправления в социально-культурной сфере

21. Полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка

Глава 13

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОМПЕТЕНЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

13.1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОМПЕТЕНЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. ВЕЛИКАЯ ХАРТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВ

Компетенцию муниципальных образований составляют вопросы местного значения. Понятие вопросов местного значения берет свое начало в ст. 30 Конституции Российской Федерации и представляет собой смысл существования органов местного самоуправления: «они должны создать возможность населению самостоятельно решать вопросы местного значения». Концепция, содержащаяся в Законе 2003 г., лучше, чем в предыдущем законодательстве: она позволяет проводить более четкое различие материальных полномочий органов местного самоуправления, в то время как компетенция по их осуществлению является везде идентичной. Вопросы местного значения и переданные государственные полномочия финансируются по-разному.

Установлено *три перечня вопросов местного значения*: для поселений, для муниципального района и для городского округа. Это означает, что нет разницы между городскими и сельскими поселениями с точки зрения определения полномочий. Во все трех перечнях присутствует дополнительный пункт, касающийся общей компетенции органов местного самоуправления, которые имеют право решать «другие вопросы», не отнесенные к их компетенции, но при условии наличии собственных финансовых ресурсов. Таким образом, свобода действий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения является общепризнанной поскольку перечень не имеет ограничительного характера. В перечне содержится лишь минимальный набор полномочий, которые должны осуществляться органами местного самоуправления в соответствии с законом и которые регламентируются специальным законами.

Изучение перечня полномочий, которые практически не отличаются от полномочий органов местного самоуправления в большинстве европейских стран, показывает, что наиболее важными яв-

ляются полномочия поселения и городского округа, притом что полномочия муниципального района носят дополнительный характер. Именно поселения и городской округ наделяются в принципиальном плане местными полномочиями. Несмотря на то что муниципальный район занимает вспомогательную позицию по отношению к поселению с точки зрения полномочий, он также осуществляет важные функции: транспортные связи между поселениями, коммуникации, контроль за строительством опасных промышленных объектов, экстренная медицинская помощь, организация и содержание учебных заведений. Полномочия могут быть делегированы в обоих направлениях, от поселения к муниципальному району и от муниципального района к поселению при достижении соглашения между ними.

В Законе защищается компетенция органов местного самоуправления в отношении вопросов местного значения: они могут полностью распоряжаться своими средствами, ни один закон не может ограничить объем соответствующих расходов; более того, невыполнение полномочий, установленных законом, является его нарушением. Переданные государственные полномочия могут устанавливаться только законом, который уточняет их содержание, условия передачи и финансирование. Они финансируются за счет субвенций из федерального бюджета или из бюджета субъекта Федерации и подлежат контролю со стороны государственных органов.

Для решения вопросов местного значения в ст. 17 Закона 2003 г. закреплен *единый для всех видов муниципальных образований перечень полномочий*, который включает:

1) принятие устава муниципального образования и муниципальных правовых актов;

2) установление официальных символов муниципального образования;

3) создание муниципальных предприятий и учреждений, формирование и размещение муниципального заказа;

4) установление тарифов на муниципальные услуги;

5) организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения избирательных мероприятий различного назначения;

6) принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, сбор статистических показателей;

7) учреждение муниципального печатного средства массовой информации;

8) осуществление международных и внешнеэкономических связей;

9) иные полномочия в соответствии с законодательством.

Данный перечень сопоставим с содержанием ***Великой хартии муниципальных прав***, разработанной коммунальной (муниципальной) наукой в начале XX в., представляющей собой совокупность муниципальных полномочий, позволяющих местному самоуправлению действовать наиболее эффективно (табл. 13.1).

Таблица 13.1. ***Сопоставление Великой хартии муниципальных прав и Закона 2003 г.***

Великая хартия муниципальных прав	*Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.*
1	2
Право юридического лица как возможность заключать сделки, принимать обязательства без ограничений	В ст. 17 этого права нет, но оно есть в ст. 37 в отношении местной администрации. Однако юридическим лицом должно быть муниципальное образование, а не его администрация. Если муниципальное образование выражает мнение граждан, то его администрация не может существовать сама по себе
Право распоряжение муниципальным имуществом	Есть в статьях, посвященных статусу органов местного самоуправления, но в ст. 17 не закреплено
Право владения муниципальными унитарными предприятиями и учреждениями	Есть в ст. 17
Право установления местных налогов и сборов	Входит в исключительные полномочия представительного органа местного самоуправления. В ст. 17 не предусмотрено
Право таксации или дополнительного обложения	В ст. 17 есть право установления тарифов на услуги муниципальных предприятий и организаций
Право принудительного отчуждения частного имущества для муниципальных нужд	В ст. 17 и других статьях, но в гражданском законодательстве такую возможность найти можно (например, ст. 239 ГК РФ)
Право издания обязательных постановлений (санитарные дела, пожарные, строительные, дорожное движение, зеленые насаждения и др.)	В ст. 17 есть право издания муниципальных правовых актов

Окончание табл. 13.1

1	2
Право устанавливать административные санкции за нарушение обязательных постановлений	В ст. 17 нет. Из законодательства о местном самоуправлении исключено. КоАП РФ 2001 г. это право органам местного самоуправления также не предоставил
Право иметь муниципальную милицию	В ст. 17 нет, а то, что есть в Законе о милиции, — это не муниципальная милиция, а скорее федеральная
Право муниципального контроля за соблюдением обязательных постановлений	В ст. 17 нет, но в ст. 38 есть указание об обязательном контрольном органе муниципального образования

Сравнительный анализ положений Великой хартии муниципальных прав и ст. 17 Закона 2003 г. показывает, что прямое совпадение полномочий имеется только в трех случаях: право владения муниципальными унитарными предприятиями и учреждениями; право установления тарифов на услуги муниципальных унитарных предприятий и организаций; право издания муниципальных правовых актов.

В четырех случаях полномочия из Великой хартии муниципальных прав находим в других нормах указанного Закона 2003 г. или в отраслевом законодательстве: право распоряжения муниципальным имуществом; право установления местных налогов и сборов; право принудительного отчуждения частного имущества для муниципальных нужд; право муниципального контроля за соблюдением муниципальных правовых актов.

Трех полномочий из Великой хартии муниципальных прав — права юридического лица для муниципального образования, права органов местного самоуправления устанавливать административные санкции за нарушения муниципальных правовых актов; права иметь дееспособную муниципальную милицию — российское законодательство не содержит.

Впервые в Законе 2003 г. предусмотрена возможность привлечения граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для муниципального образования работ. Граждане могут привлекаться органами местного самоуправления поселений и городских округов к выполнению на добровольной основе социально значимых работ *в следующих случаях*:

1) при предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения, городского округа;

2) при обеспечении первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения, городского округа;

3) при создании условий для массового отдыха жителей поселения и городского округа, организации обустройства мест массового отдыха населения;

4) при организации благоустройства и озеленения территории поселения и городского округа, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения, городского округа;

5) при охране общественного порядка муниципальной милицией на территории городского округа;

6) при организации мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа.

Органы местного самоуправления поселений и городских округов прежде чем принимать решения о привлечении граждан на добровольной основе к решению вопросов местного значения должны определить порядок участия граждан в осуществлении социально значимых работ. Никакое принуждение в этом случае невозможно.

13.2. ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ ПОСЕЛЕНИЯ, МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА, ГОРОДСКОГО ОКРУГА

К вопросам местного значения поселения относятся:

1) формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за исполнением данного бюджета;

2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;

3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;

4) организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;

5) содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;

6) обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении 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;

7) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;

8) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций границах поселения;

9) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;

10) создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

11) организация библиотечного обслуживания населения, комплектование библиотечных фондов библиотек поселения;

12) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

13) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения; создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении;

14) обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения;

15) создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения;

16) оказание содействия в установлении в соответствии с федеральным законом опеки и попечительства над нуждающимися в этом жителями поселения;

17) формирование архивных фондов поселения;

18) организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;

19) организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения;

20) утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации о планировке территории, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах по-

селения для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения;

21) организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов;

22) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

23) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

24) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;

25) организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории поселения;

26) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

27) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения;

28) содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого предпринимательства;

29) расчет субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и организация предоставления субсидий гражданам, имеющим право на их получение в соответствии с жилищным законодательством;

30) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении.

Органы местного самоуправления поселения имеют право на создание музеев поселения.

К *вопросам местного значения муниципального района* относятся:

1) формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального района, контроль за исполнением данного бюджета;

2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального района;

3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района;

4) организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений;

5) содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных инженерных сооружений вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;

6) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района;

7) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района;

8) организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;

9) организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды;

10) 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 и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района, а также организация отдыха детей в каникулярное время;

11) организация оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;

12) опека и попечительство;

13) организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

14) утверждение схем территориального планирования муниципального района, правил землепользования и застройки межселенных территорий, 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 местных нормативов градостроительного проектирования межселенных территорий, осуществление земельного контроля за использованием земель межселенных территорий;

15) формирование и содержание муниципального архива, включая хранение архивных фондов поселений;

16) содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг;

17) создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

18) организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование их библиотечных фондов;

19) создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;

20) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района;

21) выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района;

22) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

23) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального района;

24) организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на межселенных территориях;

25) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

26) создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;

27) обеспечение условий для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального района;

28) организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью.

Органы местного самоуправления муниципального района имеют право на создание музеев муниципального района.

К *вопросам местного значения городского округа* относятся:

1) формирование, утверждение, исполнение бюджета городского округа и контроль за исполнением данного бюджета;

2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов городского округа;

3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа;

4) организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;

5) содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах городского округа, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;

6) обеспечение малоимущих граждан, проживающих в городском округе 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;

7) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа;

8) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах городского округа;

9) организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией;

10) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах городского округа;

11) организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа;

12) 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 и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории городского округа, а также организация отдыха детей в каникулярное время;

13) организация оказания на территории городского округа скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;

14) создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

15) организация библиотечного обслуживания населения, комплектование библиотечных фондов библиотек городского округа;

16) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры;

17) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в городском округе;

18) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории городского округа;

19) обеспечение условий для развития на территории городского округа физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий городского округа;

20) создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения;

21) опека и попечительство;

22) формирование и содержание муниципального архива;

23) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

24) организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

25) организация благоустройства и озеленения территории городского округа, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах городского округа;

26) утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов городского округа документации по планировке территории, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городского округа, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории городского округа, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах городского округа для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель городского округа;

27) организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов;

28) 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 за-

пасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;

29) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории городского округа;

30) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории городского округа;

31) организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории городского округа;

32) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

33) создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого предпринимательства;

34) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в городском округе;

35) расчет субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и организация предоставления субсидий гражданам, имеющим право на их получение в соответствии с жилищным законодательством.

Органы местного самоуправления городского округа имеют право на создание музеев.

13.3. ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Конституция РФ организационно и функционально отделила органы местного самоуправления от органов государственной власти, установив, что органы местного самоуправления *не входят в систему органов государственной власти*, *самостоятельно решают вопросы местного значения* (ст. 12 и 132).

В ст. 5 и 6 Закона 2003 г. содержатся перечни ***полномочий органов государственной власти РФ и субъектов РФ*** в области местного самоуправления. Однако из указанных перечней весьма сложно понять, чем конкретно занимаются органы государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ в сфере местного самоуправления.

Так, *к полномочиям федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления* относятся:

1) определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации, устанавливаемых Федеральным законом 2003 г.;

2) правовое регулирование по предметам ведения и в пределах полномочий РФ, а также по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления;

3) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения;

4) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами в порядке, установленном Федеральным законом.

К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления относятся:

1) правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах РФ в случаях и порядке, установленных Федеральным законом 2003 г.;

2) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами;

3) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов РФ, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ;

4) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов РФ в порядке, установленном Федеральным законом 2003 г.

Формы взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти устанавливаются федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ. Законы более 20 субъектов РФ о местном самоуправлении содержат отдельные главы или статьи, посвященные вопросам взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ. В некоторых субъектах РФ приняты самостоятельные законы, посвященные этим вопросам, например, Закон Тамбовской области от 14 апреля 1998 года № 9-З «О взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления Тамбовской области».

I. ***Правовое регулирование в сфере местного самоуправления***

1. Органы государственной власти РФ и субъектов РФ осуществляют *правовое регулирование* отдельных отношений в сфере местного самоуправления, предусмотренных Федеральным законом 2003 г.

Например, федеральными законами урегулированы вопросы, связанные с определением основных гарантий избирательных прав при проведении муниципальных выборов, порядка государственной регистрации уставов муниципальных образований, основ организации муниципальной службы, финансовых основ местного самоуправления, порядка передачи федеральной собственности в муниципальную собственность, особенностей осуществления местного самоуправления в приграничных территориях, закрытых административно-территориальных образованиях и т.д.

Законами субъектов РФ урегулированы вопросы, связанные с установлением границ и статуса муниципальных образований, наименований органов местного самоуправления, порядка проведения муниципальных выборов, местного референдума, рассмотрения обращений в органах местного самоуправления, передачи собственности субъекта РФ в муниципальную собственность, административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением местного самоуправления и т.д.

2. Органы государственной власти РФ и субъектов РФ принимают *нормативные правовые акты*, связанные с определением компетенции органов местного самоуправления по решению отдельных вопросов местного значения (например, в сфере образования, здравоохранения, культуры, физической культы, спорта, градостроительства, жилищных, земельных отношений и т.д.).

В соответствии ч. 3 ст. 5, ч. 3 ст. 6 Федерального закона 2003 г. в случае противоречия федеральных законов и (или) иных нормативных правовых актов РФ, регулирующих вопросы местного самоуправления, Конституции РФ, Федеральному закону 2003 г. применяются Конституция РФ и указанный Закон. В случае противоречия конституции (устава), закона, иного нормативного правового акта субъекта РФ, регулирующих вопросы организации местного самоуправления и устанавливающих права, обязанности и ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, Конституции РФ, федеральным конституционным законам, Федеральному закону 2003 г. и другим федеральным законам применяются Конституция РФ, федеральные конституционные законы, Федеральный закон 2003 г. и другие федеральные законы.

Органы местного самоуправления могут принимать участие в правотворческом процессе органов государственной власти. Статьей 6

Федерального закона 1999 г., законами большинства субъектов РФ предусматривается, что представительные органы муниципальных образований обладают *правом законодательной инициативы* в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ. Это право реализуется посредством внесения представительными органами муниципальных образований проектов законов субъектов РФ в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ.

Законодательство некоторых субъектов РФ предусматривает участие органов местного самоуправления в процессе принятия органами государственной власти правовых актов. Например, согласно ст. 42 Закона Красноярского края «О местном самоуправлении в Красноярском крае» от 10 января 1996 г. № 8-209 при принятии правовых актов, касающихся муниципальных образований, органы государственной власти края должны проводить предварительные консультации с данными муниципальными образованиями или органами местного самоуправления и учитывать их предложения.

В соответствии со ст. 3 Закона Тамбовской области «О взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления Тамбовской области» от 14 апреля 1998 г. № 9-З на заседаниях законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти области и их органов вправе присутствовать с правом совещательного голоса руководители органов местного самоуправления области или лица, уполномоченные ими. На заседаниях органов местного самоуправления области вправе присутствовать с правом совещательного голоса руководители органов государственной власти области или лица, уполномоченные ими, в соответствии с уставом МО либо с согласия органов местного самоуправления.

II. ***Создание органами государственной власти организационных структур, специализирующихся на взаимодействии с органами местного самоуправления***

1. Создаются *уполномоченные исполнительные органы государственной власти*, оказывающие содействие органам местного самоуправления в реализации их полномочий.

На федеральном уровне это Министерство регионального развития РФ, положение о котором утверждено постановлением Правительства РФ от 26 января 2005 г. № 40. В субъектах РФ это, например, Комитет государственной службы, кадровой политики и по работе с местным самоуправлением Администрации Президента и Правительства Республики Бурятия, положение о котором утверждено указом Президента Республики Бурятия от 10 февраля 2003 г. № 38, Управление внутренней политики и взаимодействия с территориями

аппарата администрации Пермской области, положение о котором утверждено указом губернатора Пермской области от 16 апреля 2002 г. № 69.

2. Создаются *территориальные органы исполнительных органов государственной власти субъектов РФ* в административно-территориальных единицах субъектов РФ.

Исполнительные органы государственной власти субъектов РФ вправе создавать свои территориальные органы в административно-территориальных единицах субъектов РФ, в том числе в которых созданы МО, для решения задач государственного значения на соответствующей территории и организации контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также назначать своих полномочных представителей. Положения о территориальных органах и полномочных представителях исполнительных органов государственной власти субъектов РФ утверждаются, как правило, высшим должностным лицом субъекта РФ.

Так, на основании ст. 9 Закона Омской области «О Правительстве Омской области» от 5 декабря 2003 г. № 483-ОЗ по решению губернатора Омской области могут создаваться территориальные органы органов исполнительной власти Омской области, представительства органов исполнительной власти Омской области в административно-территориальных образованиях Омской области, муниципальных образованиях Омской области, иных территориях Омской области. Указом губернатора Омской области от 22 февраля 2005 г. № 19 утверждено Положение о порядке создания территориальных органов органа исполнительно власти Омской области. В настоящее время такие органы созданы Министерством финансов Омской области, Министерством труда и социального развития Омской области.

В соответствии с постановлением Конституционного Суда «О проверке конституционности закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» от 24 января 1997 г. № 1-П создание таких территориальных органов не должно являться основанием для ликвидации муниципальных образований, существующих в соответствующих административно-территориальных единицах субъекта РФ. Территориальные органы исполнительных органов государственной власти субъектов РФ не вправе осуществлять полномочия по решению вопросов местного значения.

3. Создаются *координационные*, *консультативные и совещательные органы* (*советы*, *конгрессы*, *рабочие группы*) при органах государственной власти, осуществляющие отдельные мероприятия в сфере местного самоуправления.

Указанные органы создаются для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов власти, выработки рекомендаций по определенным направлениям их деятельности. Их состав, полномочия и порядок работы определяются правовым актом соответствующего органа или должностного лица государственной власти, принимаемым по согласованию с соответствующими органами местного самоуправления. Указанные органы могут создаваться на постоянной или временной основе.

На основании ст. 8 Закона 2003 г. в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований в каждом субъекте РФ образуется совет МО субъекта РФ. В целях организации взаимодействия муниципальных образований, советов МО субъектов РФ, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований РФ, в том числе представления указанных интересов в федеральных органах государственной власти и организации сотрудничества муниципальных образований РФ с международными организациями и иностранными юридическими лицами, советы МО субъектов РФ могут образовывать единое общероссийское объединение муниципальных образований.

В соответствии с Указом Президента РФ «О мерах по совершенствованию государственного управления» от 16 июля 2004 г. № 910 в целях исключения дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления; совершенствования правового регулирования разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления при Комиссии при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления образована межведомственная рабочая группа по вопросам федеративных отношений и местного самоуправления.

Согласно указу губернатора Омской области от 26 февраля 2001 г. № 401 в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти Омской области и органов местного самоуправления Омской области, выработки рекомендаций в области социально-экономического развития муниципальных образований и оперативного рассмотрения важнейших вопросов организации местного самоуправления образован совет глав муниципальных образований при губернаторе Омской области. Членами Совета являются главы муниципальных образований Омской области, должностные лица органов исполнительной власти Омской области, а также по согласованию председатель и де-

путаты Законодательного собрания Омской области, руководители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

III. ***Осуществление координации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления***

1. Заключаются *договоры и соглашения* между органами государственной власти и органами местного самоуправления для решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения.

Статьей 13 Закона Тамбовской области «О взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления Тамбовской области» от 14 апреля 1998 г. № 9-З предусматривается, что договор, соглашение могут конкретизировать полномочия областной Думы, администрации области и органов местного самоуправления области по вопросам, требующим совместного решения с учетом экономических, социальных и иных особенностей муниципальных образований. Предметами договора и соглашения могут быть: конкретизация вопросов, требующих совместного решения; условия и порядок их осуществления; формы взаимодействия и сотрудничества при исполнении положений договора и соглашения; гражданско-правовые обязательства сторон. Предметом таких договоров, соглашений не может быть передача полномочий.

2. Осуществляется *обмен информацией* между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Например, в соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 17 Федерального закона 2003 г. к полномочиям органов местного самоуправления относится организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством РФ. В ст. 47 Закона Красноярского края «О местном самоуправлении в Красноярском крае» от 10 января 1996 г. № 8-209 предусматривается обязанность органов местного самоуправления представлять собственные правовые акты, акты, принятые сходом, собранием граждан или на референдуме, договоры и иную информацию, касающуюся деятельности муниципального образования, органам государственной власти края по их требованию.

Органы государственной власти также могут предоставлять органам местного самоуправления необходимую им информацию, в том числе правовые акты, методические рекомендации и т.п.

3. Направляются органами местного самоуправления *обращения в органы государственной власти* и органами государственной власти *обращения в органы местного самоуправления*.

Законами некоторых субъектов РФ о местном самоуправлении (Удмуртская республика, Красноярский край и т.д.) предусмотрено, что обращения органов и должностных лиц местного самоуправления подлежат обязательному рассмотрению органами государственной власти субъектов РФ, государственными должностными лицами субъектов РФ, которым эти обращения направлены. Обращение органа или должностного лица местного самоуправления подлежит рассмотрению органами государственной власти субъекта РФ в месячный срок с предоставлением соответствующего мотивированного ответа. Органы местного самоуправления также обязаны рассматривать обращения органов государственной власти и давать ответы по ним.

IV. ***Осуществление мер государственной поддержки местного самоуправления***

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ создают необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывают содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление. В Федеральном законе 2003 г. общий принцип об оказании органами государственной власти мер государственной поддержки местному самоуправлению отсутствует. В п. 2 ст. 18 указанного Федерального закона предусматривает только меры финансовой поддержки государства в отношении местного самоуправления. Так, в случаях и порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ, финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов РФ.

Существуют следующие меры государственной поддержки местного самоуправления.

1. *Принятие федеральных и региональных программ развития местного самоуправления*. Например, постановлением Правительства РФ от 15 декабря 1999 г. № 1394 утверждена Федеральная целевая программа государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления. Предусматриваются два основных этапа исполнения указанной программы: первый этап (2000—2002) — создание базовых условий для развития муниципальных образований и реализации конституционных полномочий местного самоуправления; второй этап (2003—2014) — выполнение программных мероприятий, направленных на кодификацию законодательства о местном самоуправлении, а также на решение задач инвестиционного характера, способных обеспечить устойчивое социаль-

но-экономическое развитие муниципалитетов и существенное повышение жизненного уровня населения. Аналогичные программы приняты в ряде регионов РФ (Волгоградской, Томской областях и т.д.).

2. *Разработка модельных проектов муниципальных правовых актов.* Например, распоряжением губернатора Омской области от 7 апреля 2004 г. № 80-р создана рабочая группа по подготовке проектов нормативных правовых актов Омской области в сфере местного самоуправления. Указанной рабочей группой в 2005 г. разработаны модельные муниципальные правовые акты для муниципального района и поселения, в том числе уставы муниципальных образований, положения о порядке организации территориального общественного самоуправления, публичных слушаний, реализации правотворческой инициативы граждан, бюджетном процессе в муниципальных образованиях, о местных налогах, об управлении муниципальной собственностью и т.д.

3. *Оказание органам местного самоуправления финансовой помощи* в решении вопросов местного значения:

- установление нормативов отчислений в местный бюджет от определенных видов федеральных и региональных налогов и сборов (ст. 58 и 59 Федерального закона 2003 г.);
- предоставление дотаций из региональных фондов финансовой поддержки поселений, муниципальных районов, городских округов в целях выравнивания финансовых возможностей органов местного самоуправления осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения (ст. 60 и 61 Федерального закона 2003 г.);
- предоставление субсидий из фонда муниципального развития в целях долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований; фонда софинансирования социальных расходов в целях долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов бюджетов муниципальных образований (ст. 62 Федерального закона 2003 г.);

4. *Предоставление органам местного самоуправления материальных ресурсов* для решения вопросов местного значения. Осуществляется это, например, посредством предоставления из собственности субъектов РФ в муниципальную собственность нежилых помещений для размещения органов местного самоуправления, муниципальных унитарных предприятий, муниципальных учреждений, транспортных средств для перевозки пассажиров, уборки дорог, компьютерной техники; обеспечение органов местного самоуправления средствами связи, Интернетом и т.п.

5. *Организация органами государственной власти профессиональной подготовки*, *переподготовки*, *повышения квалификации* муниципальных служащих, выборных и иных должностных лиц местного самоуправления. Так, в настоящее время органами государственной власти субъектов РФ организуется обучение глав вновь образованных муниципальных образований, ведется подготовка юристов, экономистов и финансистов для кадрового обеспечения местных администраций вновь образованных муниципальных образований.

6. *Оказание методической помощи* органам местного самоуправления. Органы государственной власти субъектов РФ периодически изучают, обобщают практику исполнения законодательства в муниципальных образованиях и разрабатывают на этой основе методические рекомендации для органов местного самоуправления по совершенствованию порядка решения вопросов местного значения, организуют обмен опытом между муниципальными образованиями, в том числе в различных регионах.

V. ***Принятие органами государственной власти мер по обеспечению законности и правопорядка на территории муниципального образования посредством***

1. *Государственная регистрация уставов муниципальных образований.* Она проводится территориальными органами Министерства юстиции РФ в субъектах РФ в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ.

2. *Ведение реестра муниципальных образований РФ* Министерством юстиции РФ в порядке, предусмотренном постановлением Правительства РФ от 1 июня 2005 г. № 350.

3. *Контроль* за осуществлением деятельности органов местного самоуправления, в том числе контроля за использованием финансовых средств, предоставленных местным бюджетам и имеющим целевое назначение.

В соответствии с ч. 2 ст. 5 и ч. 2 ст. 6 Федерального закона 2003 г. осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий федеральными органами государственной власти в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, Федеральным законом 2003 г. и другими федеральными законами. Осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти субъектов РФ в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, Федераль-

ным законом 2003 г., другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов РФ.

В настоящее время федеральными законами предусмотрен только один случай контроля за местным самоуправлением — контроль за реализацией органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий, в иных случаях допускается только судебный контрольза деятельностью органов местного самоуправления.

4. *Компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов*, возникших в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ.

Статья 133 Конституции РФ предусматривает, что местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти. Это означает, что увеличение расходов или уменьшение доходов органов местного самоуправления, возникшие в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти или органами государственной власти субъектов РФ, компенсируются органами, принявшими решения. Размер компенсации определяется одновременно с принятием соответствующего решения.

Решения органов государственной власти, влекущие дополнительные расходы органов местного самоуправления, реализуются органами местного самоуправления в пределах переданных им в качестве компенсации средств. В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ соответствующие положения по непонятным причинам отсутствуют.

5. *Прокурорский надзор* за исполнением и соблюдением органами местного самоуправления федеральных законов и законов субъектов РФ.

6. *Судебная защита* прав местного самоуправления.

7. *Привлечение органов и должностных лиц местного самоуправления к ответственности перед государством* в порядке, предусмотренном ст. 72—74 Федерального закона 2003 г.

8. *Проведение переговоров и согласительных процедур* для разрешения споров, разногласий, возникающих между органами государственной власти и органами местного самоуправления в порядке, устанавливаемом законодательством (например, через создаваемые согласительные комиссии).

Запрещены следующие формы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти:

- передача органами местного самоуправления органам государственной власти полномочий по решению вопросов местного значения, в том числе с их согласия, поскольку указанная практика признана противоречащей Конституции РФ[1] ;
- участие органов государственной власти субъектов РФ в формировании органов местного самоуправления (например, назначение, представление для назначения или избрания, согласование назначения или избрания должностных лиц местного самоуправления), за исключением случая, предусмотренного п. 2 ч. 11 ст. 37 Федерального закона 2003 г. (в этом единственном случае контракт с главой местной администрации, назначенным на должность по результатам конкурса, может быть расторгнут в судебном порядке на основании заявления высшего должностного лица субъекта РФ или руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ); указанная практика признана противоречащей Конституции РФ[2];
- отмена органами государственной власти решений, принятых органами местного самоуправления, за исключением отдельных случаев, предусмотренных федеральным законом (так в соответствии со ст. 48 Федерального закона 2003 г. муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, принявшими или соответствующий муниципальный правовой акт или судом; а в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ, — уполномоченным органом государственной власти РФ или уполномоченным органом государственной власти субъекта РФ).

---

[1] См. постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области») от 30 ноября 2000 г. № 15-П

[2] См., например, постановлением Конституционного Суда «О проверке конституционности закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» от 24 января 1997 г. № 1-П;

Отдельными формами взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти являются наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления.

13.4. НАДЕЛЕНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ

В соответствии с ч. 1 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Глава 4 Федерального закона 2003 г. является первой попыткой урегулировать на федеральном законодательном уровне порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Кроме того, субъекты РФ также обладают правом регулировать порядок передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий субъектов РФ. Подобные законы приняты в настоящее время более чем в 40 субъектах РФ.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ впервые дает определение понятия «отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления». До этого определения указанного понятия содержались только в законах субъектов РФ о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Так, ***отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления***, являются полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов РФ, по вопросам, не отнесенным Федеральным законом 2003 г. к вопросам местного значения.

Данный подход позволяет наиболее полно гарантировать соблюдение прав органов местного самоуправления при решении спорных вопросов, касающихся определения их полномочий, например, когда нормативные правовые акты органов государственной власти относят к полномочиям органов местного самоуправления гораздо большее число обязанностей, чем это сделано Федеральным законом 2003 г.

В указанном Законе не нашел отражение вопрос о том, какими именно отдельными государственными полномочиями могут наделяться органы местного самоуправления. Круг отдельных государственных полномочий, которыми не могут наделяться органы местного самоуправления, составляют наиболее важные полномочия органов государственной власти и должностных лиц государственной власти РФ и ее субъектов, которые в силу своей значимости могут осуществляться только на государственном уровне. Например, органам местного самоуправления не должны передаваться полномочия Президента РФ, судебных органов и т.д., так как это будет противоречить Конституции РФ. Запреты на передачу тех или иных государственных полномочий органам местного самоуправления содержатся, в основном, в законах субъектов РФ. Например, это полномочия, отнесенные к исключительному ведению органов государственной власти субъектов РФ конституцией (уставом) субъекта РФ, а также полномочия по правовому регулированию порядка обеспечения гарантий прав и свобод человека и гражданина, установленных Конституцией РФ, и т.д.

В Законе не дается определения понятия «наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями». Под ***наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями*** можно понимать передачу отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, осуществляемую путем исключения каких-либо полномочий из компетенции органов государственной власти или должностных лиц государственной власти и включения их в компетенцию органов местного самоуправления, либо предоставление органами государственной власти принадлежащих им или должностным лицам государственной власти прав по решению какого-либо вопроса органам местного самоуправления.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями РФ осуществляется федеральными законами, отдельными государственными полномочиями субъектов РФ — законами субъектов РФ. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными правовыми актами *не допускается*. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ законами субъектов РФ *допускается*, если это не противоречит федеральным законам.

Отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, осуществляются ор-

ганами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта РФ. Таким образом, иными федеральными законами, а также законами субъектов РФ может быть предусмотрено, что отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, будут осуществляться органами местного самоуправления городских, сельских поселений, а также внутригородских территорий городов федерального значения.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на *неограниченный срок* либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, *на срок действия этих полномочий*.

Долгое время в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов РФ был неразрешенным вопрос о том, в какой именно форме органам местного самоуправления должны передаваться финансовые средства для осуществления ими отдельных государственных полномочий. Так, региональным законодательством предусматривались такие формы передачи финансовых средств, как трансферты, дотации, субвенции, субсидии, финансовая помощь из средств фондов финансовой поддержки муниципальных образований субъектов РФ, отчисления от регулирующих налогов в бюджеты муниципальных образований. Статья 60 Бюджетного кодекса РФ прямо предусматривала, что в местный бюджет поступают ассигнования на финансирование осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления.

В ч. 5 ст. 19 Федерального закона предусматриваются *субвенции*, предоставляемые местным бюджетам из соответствующих бюджетов, в качестве единственно возможной формы финансового обеспечения отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Под субвенцией в соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса РФ понимаются бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов.

Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий. Случаи и порядок такого использования должны быть предусмотрены уставом муниципального образования.

В ч. 6 ст. 19 Федерального закона 2003 г. закрепляются *семь основных требований*, которым должен соответствовать федеральный

закон или закон субъекта РФ, предусматривающий наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Такой закон должен содержать:

1) вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;

2) перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;

3) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;

4) 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;

5) порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;

6) порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;

7) условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

При наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями необходимо учитывать их мнения по данному вопросу. Они обязаны прислушиваться к позиции органов местного самоуправления по поводу соответствующего наделения, оценивать его объективность, и, только взвесив все «за» и «против», принимать решение о соответствующем наделении. Органы государственной власти должны воздерживаться от принятия решений о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в случае, если из возражений соответствующих органов следует объективная невозможность исполнения ими указанных полномочий. Вместе с тем указанная точка зрения не нашла отражения в Законе от 6 октября 2003 г., который не предусматривает осуществления таких механизмов.

Положения федеральных законов, законов субъектов РФ, предусматривающие наделение органов местного самоуправления от-

дельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответственно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год при условии, если федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год или законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий.

По вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ, в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

Кроме того, в соответствии с ч. 2 ст. 7 Федерального закона 2003 г. по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, могут приниматься муниципальные правовые акты на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов РФ. Согласно ст. 48 Закона 2003 г. муниципальные правовые акты в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ, могут быть отменены или их действие может быть приостановлено уполномоченным органом государственной власти РФ (уполномоченным органом государственной власти субъекта РФ).

Закон 2003 г. достаточно противоречив в определении видов *органов местного самоуправления*, *которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия*. Правилом становится положение о том, что отдельные государственные полномочия осуществляются местной администрацией. Так, в ч. 1 и 3, а также в п. 2 ч. 11 ст. 37 Федерального закона 2003 г. указано следующее:

1) местная администрация (исполнительно-распорядительный орган МО) наделяется уставом МО полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ;

2) условия контракта для главы местной администрации муниципального района (городского округа) утверждаются законом субъекта РФ в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ;

3) контракт с главой местной администрации может быть расторгнут в судебном порядке на основании заявления высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Нельзя согласиться с тем, что отдельные государственные полномочия могут осуществляться только местной администрацией. Федеральный закон 2003 г. не исключает возможность принятия муниципальных правовых актов представительного органа МО по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Учитывая, что функция нормотворчества является определяющей в деятельности представительного органа МО, можно говорить о том, что он, принимая правовой акт по вопросу осуществления отдельных государственных полномочий, осуществляет тем самым отдельные государственные полномочия.

Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий связано с расходованием финансовых средств, переданных им органами государственной власти. В связи с этим ч. 5 ст. 53 Федерального закона 2003 г. закрепляется, что порядок осуществления расходов местных бюджетов на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, устанавливается соответственно федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. В случаях и порядке, предусмотренных указанными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ и субъектов РФ, осуществление расходов местных бюджетов на реализацию органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ, может регулироваться нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления вправе участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со ст. 19 Федерального закона 2003 г., с осуществлением расходов за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов), если это участие предусмотрено федеральными законами. Указанные федеральные законы могут содержать положения, предусматривающие:

- порядок согласования участия органов местного самоуправления в осуществлении указанных полномочий;
- возможность и пределы правового регулирования органами государственной власти указанных полномочий.

Органы местного самоуправления вправе осуществлять расходы за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) на осуществление полномочий, не переданных им в соответствии со ст. 19 Закона 2003 г., если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами.

Органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Финансирование указанных полномочий не является обязанностью муниципального образования, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы РФ.

Признанное в судебном порядке несоответствие федеральных законов, законов субъектов РФ, иных нормативных правовых актов РФ, наделяющих органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям, предусмотренным ст. 19, — это единственное основание для отказа органов местного самоуправления от исполнения указанных полномочий. До вступления соответствующего решения суда в законную силу органы местного самоуправления обязаны исполнять закон, предусматривающий их наделение отдельными государственными полномочиями, в том объеме, в каком он обеспечен материальными ресурсами и финансовыми средствами.

Условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий должны содержаться в законе, предусматривающем наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Вместе с тем такие условия и порядок прекращения осуществления отдельных государственных полномочий содержаться в основанном не в конкретных законах субъектов РФ, предусматривающих наделение органов местного самоуправления теми или иными отдельными государственными полномочиями, а в законах субъектов РФ о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов РФ.

Например, в соответствии со ст. 11 Закона Амурской области «О порядке наделения органов местного самоуправления Амурской области отдельными государственными полномочиями области» от 31 декабря 1998 г. № 121-ОЗ исполнение отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления прекращается в случае прекращения действия соответствующих отдельных государственных полномочий либо их досрочного прекращения. Завершение исполнения отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены на определенный срок, осуществляется по истечении этого срока. Основаниями для досрочного прекращения отдельных государственных полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления, являются:

- нарушение при реализации переданных отдельных государственных полномочий федерального и областного законодательства;
- неисполнение органами местного самоуправления переданных отдельных государственных полномочий;
- неэффективное осуществление переданных отдельных государственных полномочий, использование не по назначению переданных материальных и финансовых средств;
- непредоставление финансовых и материальных средств для выполнения государственных полномочий;
- решение суда о невыполнении отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления, вступившее в законную силу.

Органы государственной власти осуществляют *контроль* за выполнением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств, обеспечивая и гарантируя таким образом гражданам надлежащую реализацию полномочий органами местного самоуправления.

Согласно ч. 2 ст. 77 Закона 2003 г. такой контроль возложен на уполномоченные органы государственной власти. Федеральный закон, закон субъекта РФ, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать наименования органов государственной власти, осуществляющих контроль. Такими органами, как правило, являются законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, контрольный орган субъекта РФ, иные исполнительные органы государственной власти субъекта РФ.

Законами субъектов РФ о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъ-

ектов РФ определяются формы осуществления государственного контроля за реализацией органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Так, в соответствии с п. 2 ст. 14 Закона г. Москвы «О порядке наделения органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы (государственными полномочиями)» от 14 июля 2004 г. № 50 органы государственной власти города осуществляют государственный контроль за реализацией органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в следующих формах:

1) проведение комплексных проверок и принятия необходимых мер по устранению выявленных нарушений и их предупреждению;

2) ревизии финансово-хозяйственной деятельности органов местного самоуправления в части расходования выделенных для реализации этих полномочий материальных ресурсов и финансовых средств;

3) заслушивание информации, отчетов должностных лиц местного самоуправления о ходе реализации отдельных государственных полномочий;

4) назначение уполномоченных должностных лиц для наблюдения за реализацией переданных государственных полномочий;

5) запрос объяснений и необходимых сведений о реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;

6) выдача предписаний руководителям органов местного самоуправления об устранении выявленных нарушений;

7) правовая экспертиза и анализ решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, принятых по вопросам реализации отдельных государственных полномочий;

8) анализ деятельности органов местного самоуправления по реализации отдельных государственных полномочий и евершенствованию деятельности указанных органов или по отзыву отдельных государственных полномочий.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий. В законах, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержаться указания об органах государственной власти, которым должны направляться отчеты органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий, о сроках и формах предоставления соответствующей отчетности.

В случае выявления нарушений требований законов по указанным вопросам 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.

Статья 9 Европейской хартии местного самоуправления устанавливает, что финансовые ресурсы органов местного самоуправления *должны быть соразмерны полномочиям, представленным им конституцией или законом*. При передаче материальных ресурсов и финансовых средств для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий важно учитывать их соразмерность передаваемым полномочиям и, следовательно, достаточность для надлежащей их реализации.

От достаточности передаваемых органам местного самоуправления материальных ресурсов и финансовых средств для осуществления государственных полномочий напрямую будут зависеть пределы реализации данных полномочий соответствующими органами, а также ответственность органов местного самоуправления за осуществление государственных полномочий. В связи с этим органы местного самоуправления несут *ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий* в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Органы местного самоуправления не вправе использовать материальные ресурсы и финансовые средства, предназначенные для реализации переданных отдельных государственных полномочий, не по целевому назначению. В соответствии со ст. 283 и 289 Бюджетного кодекса РФ нецелевое использование бюджетных средств является основанием применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства РФ. Нецелевое использование бюджетных средств, выразившееся в направлении и использовании их на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, влечет наложение штрафов на руководителей получателей бюджетных средств в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях, изъятие в бесспорном порядке бюджетных средств, используемых не по целевому назначению, а также при наличии состава преступления уголовные наказания, предусмотренные Уголовным кодексом РФ.

Федеральным законом 2003 г. предусматриваются иные положения, связанные с ответственностью органов местного самоуправления за осуществление отдельных государственных полномочий. Так, по ст. 72 ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает

на основании решения соответствующего суда в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий. Согласно п. 3 ч. 1 ст. 75 отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов РФ тогда, когда при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.

13.5. ВРЕМЕННОЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ОТДЕЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Порядок временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления регулируется ст. 75 Федерального закона 2003 г. Указанная форма взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти является новой в российском законодательстве.

Есть две точки зрения относительно правомерности включения в этот Закон ст. 75 о временном осуществлении органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления.

Первая точка зрения. Возможность принудительного изъятия у органов местного самоуправления отдельных полномочий *вступает в противоречие с Конституцией РФ* и постановлением Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» от 30 ноября 2000 г. № 15-П.

В данном постановлении указывается, что в ч. 1 ст. 130 Конституции РФ, устанавливается, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Из этого следует, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти. На органы же государственной власти возлагается обязанность создавать необходимые правовые, организационные, материально-финан-

совые и другие условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление.

В связи с этим Конституционный Суд РФ принял решение признать не соответствующими Конституции РФ (ст. 132 и 133) положения Устава (Основного Закона) Курской области, поскольку они допускают передачу органам государственной власти полномочий, которые должны осуществляться только органами местного самоуправления или населением муниципального образования непосредственно. Такая правовая позиция была выражена Конституционным Судом РФ также в постановлениях «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"» от 24 января 1997 г. № 1-П и «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми "Об органах исполнительной власти в Республике Коми"» от 15 января 1998 г. № 3-П[1].

Вторая точка зрения. Аналогичные основания и процедуры содержатся в ст. 26.9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, предусматривающей институт временного осуществления федеральными органами государственной власти отдельных полномочий органов государственной власти субъекта РФ.

Проведя аналогию с позицией Конституционного Суда РФ по вопросу о возможности осуществления федеральными органами государственной власти отдельных полномочий органов государственной власти субъектов РФ (постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 30 ноября 1994 г. № 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики"» от 31 июля 1995 г. № 10-П, Указа Президента РФ от 9 декабря 1994 г. № 2166 "О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта", постановления Правительства РФ "Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа" от 9 декабря 1994 г. № 1360, Указа Президента РФ «Об основных положениях

[1] *Комментарий* к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» / Под ред. С.Е. Чаннова. С. 257—258.

военной доктрины РФ» от 2 ноября 1993 г. № 1833), следует сделать вывод о том, что установленная ст. 75 Федерального закона 2003 г. возможность временного ограничения права населения на самостоятельное решение вопросов местного значения *в принципе является допустимой и соответствующей Конституции РФ*[1].

Разрешение указанной спорной ситуации наверняка рано или поздно станет предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, от решения которого будет зависеть жизнеспособность рассматриваемого института муниципального права.

Отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов РФ только в трех случаях.

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 Федеральным законом 2003 г.*

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ чрезвычайная ситуация — это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. Понятие чрезвычайной ситуации нельзя толковать расширительно, т.е. к чрезвычайном ситуациям не относятся, например, политические или финансовые кризисы, из-за которых формирование органов местного самоуправления может задерживаться.

В вышеуказанном случае решение о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта РФ соответствующих полномочий органов местного самоуправления принимается высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на основании решения представительного органа местного самоуправления или решения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, принимаемого большинством не менее 2/3 голосов от установленного числа депутатов.

Следует обратить внимание, что для временной передачи полномочий органам государственной власти субъекта РФ Ф РФв связи с чрезвычайной ситуацией в муниципальном образовании долж-

[1] *Комментарий* к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» / Под ред. А.Н. Костюкова. Омск, 2005. С. 454—455.

ны отсутствовать сразу два органа местного самоуправления: представительный орган МО и местная администрация, либо должна отсутствовать возможность в их формировании. При наличии хотя бы одного из этих органов местного самоуправления основания для временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления отсутствуют. В связи с этим в ст. 75 Федерального закона 2003 г. существует внутренне противоречие: как представительный орган муниципального образования может принимать решение об инициировании временного осуществления исполнительными органами государственной власти субъекта РФ соответствующих полномочий органов местного самоуправления, если он должен в принципе отсутствовать.

Указ (постановление) высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта РФ отдельных полномочий органов местного самоуправления должен (должно) содержать:

- перечень осуществляемых исполнительными органами государственной власти субъекта РФ отдельных полномочий органов местного самоуправления, установленных Федеральным законом 2003 г. и другими федеральными законами;
- перечень исполнительных органов государственной власти субъекта РФ и (или) должностных лиц, назначаемых органами государственной власти субъекта РФ, на которые (которых) возлагается осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления, с распределением этих полномочий между ними;
- срок, в течение которого исполнительными органами государственной власти субъекта РФ осуществляются отдельные полномочия органов местного самоуправления и который не может превышать период времени до устранения обстоятельств, послуживших основанием для соответствующей передачи полномочий;
- источники и порядок финансирования временного осуществления исполнительными органами государственной власти субъекта РФ отдельных полномочий органов местного самоуправления.

2. *Если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств.*

Данная задолженность определяется в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ, превышающая 30 % собственных дохо-

дов 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 РФ в отношении бюджетов указанных муниципальных образований.

Под просроченной задолженностью по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств муниципального образования, возникшей в результате решений, действий или бездействия органов местного самоуправления, понимаются:

- не исполненные в установленные соответствующими договорами (соглашениями) муниципального образования, условиями выпуска долговых обязательств муниципального образования сроки обязательства муниципального образования по обслуживанию и (или) погашению муниципального долга;
- не исполненные в установленный срок бюджетные обязательства муниципального образования, признанные в качестве таковых судом и (или) органами местного самоуправления, в том числе при представлении в исполнительные органы государственной власти субъекта РФ бюджетной отчетности.

В этом случае в соответствующем муниципальном образовании по ходатайству высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования решением арбитражного суда субъекта РФ вводится временная финансовая администрация на срок до одного года. Временная финансовая администрация в муниципальном образовании вводится арбитражным судом при осуществлении производства по делу о восстановлении платежеспособности муниципального образования в порядке, установленном федеральным законом.

Временная финансовая администрация не может вводиться по ходатайству высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в течение одного года со дня вступления в полномочия представительного органа муниципального образования.

Порядок осуществления бюджетных полномочий органов местного самоуправления при введении временной финансовой администрации регулируется главой 19.1 Бюджетного кодекса РФ.

Временной финансовой администрацией является исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, уполномоченный

высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ подготавливать и осуществлять меры по восстановлению платежеспособности муниципального образования, оказывать содействие органам государственной власти субъектов РФ в осуществлении отдельных бюджетных полномочий органов местного самоуправления, осуществлять и (или) контролировать осуществление отдельных бюджетных полномочий местной администрации.

Порядок назначения (освобождения от должности) главы временной финансовой администрации, вводимой в муниципальных образованиях, утверждения структуры и штатного расписания указанной временной финансовой администрации устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

Временная финансовая администрация, введенная в муниципальном образовании, осуществляет следующие полномочия:

- организует проведение проверки (аудита) местного бюджета в порядке, установленном исполнительным органом государственной власти субъекта РФ;
- 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;
- представляет в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ проект местного бюджета для внесения в орган законодательной (представительной) власти субъекта РФ и утверждения законом субъекта РФ, 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;
- принимает представленные временной финансовой администрацией проекты нормативных правовых актов местной ад-

министрации, если они приняты в течение 15 дней со дня их представления временной финансовой администрацией или приняты в редакции, не согласованной с главой временной финансовой администрации;

- 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 РФ и другими федеральными законами.

Глава временной финансовой администрации руководит деятельностью временной финансовой администрации и несет персональную ответственность за исполнение возложенных на нее Бюджетным кодексом РФ полномочий, т.е. осуществляет следующие полномочия:

- в период осуществления полномочий временной финансовой администрацией представляет субъект РФ в арбитражном суде по делу о восстановлении платежеспособности муниципального образования;
- вносит на рассмотрение соответствующих органов местного самоуправления проект плана восстановления платежеспособности муниципального образования;
- вносит на рассмотрение органов местного самоуправления проекты нормативных правовых актов, предусмотренных планом восстановления платежеспособности муниципального образования;
- согласовывает внесение изменений в нормативные правовые акты (проекты нормативных правовых актов) органов местного самоуправления, предусмотренные планом восстановления платежеспособности муниципального образования;
- дает согласие на осуществление и (или) осуществляет полномочия руководителя финансового органа муниципального образования в порядке, предусмотренном ст. 168.6 Бюджетного кодекса РФ;
- осуществляет иные полномочия, предусмотренные Бюджетным кодексом РФ 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 восста-

новления платежеспособности муниципального образования должен включать:

1) срок действия плана, необходимый для полного погашения просроченных расходных обязательств МО, не превышающий пяти лет;

2) долю собственных доходов бюджета МО, ежегодно направляемую на исполнение просроченных долговых и (или) бюджетных обязательств муниципального образования, не превышающую 15%;

3) объемы и условия привлечения заемных средств на рефинансирование муниципального долга;

4) график исполнения просроченных долговых и (или) бюджетных обязательств муниципального образования;

5) меры по оздоровлению муниципальных финансов МО, включая перечень необходимых для их реализации нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Проект плана восстановления платежеспособности муниципального образования согласовывается сторонами, участвующими в производстве по данному делу. В течение 15 дней со дня утверждения арбитражным судом этого плана временная финансовая администрация разрабатывает проект решения о внесении изменений в решение о бюджете на текущий финансовый год в целях приведения указанного решения в соответствие с планом и направляет его в представительный орган МО, который рассматривает проект во внеочередном порядке в течение 15 дней со дня его представления временной финансовой администрацией.

Внесение изменений в решение о бюджете МО на текущий финансовый год в целях приведения указанного решения в соответствие с планом восстановления платежеспособности МО может не предусматриваться, если план утвержден арбитражным судом по истечении девяти месяцев текущего финансового года.

Внесение местной администрацией проекта решения представительного органа МО о местном бюджете на очередной финансовый год, рассмотрение, принятие и введение в его действие с момента внесения ходатайства о возбуждении производства по делу о восстановлении платежеспособности муниципального образования и до принятия арбитражным судом решения об отказе введения временной финансовой администрации либо решения об утверждении плана восстановления платежеспособности муниципального образования *не допускаются*.

Временная финансовая администрация в соответствии с планом восстановления платежеспособности МО разрабатывает проект решения о бюджете муниципального образования на очередной финансовый год либо поправки к нему и представляет их в представительный орган МО в срок, установленный планом восстановления платежеспособности МО.

Представительный орган МО рассматривает проект решения о бюджете муниципального образования на очередной финансовый год в течение одного месяца со дня его представления временной финансовой администрацией. Глава временной финансовой администрации участвует с правом совещательного голоса в заседаниях представительного органа МО при рассмотрении проектов решений о бюджете или о внесении изменений в решение о бюджете МО 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 МО не вправе принимать поправки без положительного заключения главы временной финансовой администрации.

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 вышеуказанного срока, а также при нарушении порядка его утверждения временная финансовая администрация представляет соответствующий проект местного бюджета в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ для внесения на рассмотрение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в качестве проекта закона субъекта РФ о бюджете соответствующего муниципального образования. Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ рассматривает проект закона о бюджете соответствующего муниципального образования во внеочередном порядке в течение 15 дней со дня его внесения.

Временная финансовая администрация осуществляет финансовый контроль за исполнением местного бюджета, включая контроль за использованием бюджетных средств главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств, а также получателями муниципальных гарантий.

К компетенции главы временной финансовой администрации относится *дача согласия на совершение руководителем финансового органа муниципального образования следующих действий*: утверждение сводной бюджетной росписи местного бюджета; утверждение лимитов бюджетных обязательств для главных распорядителей средств местного бюджета; осуществление заимствований; предоставление бюджетных кредитов из местного бюджета; использование доходов, полученных при исполнении местного бюджета сверх утвержденных решением о бюджете; перемещение ассигнований между главными распорядителями средств местного бюджета, между разделами, под-

разделами, целевыми статьями, видами расходов функциональной и статьями экономической классификаций расходов бюджетов РФ.

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 РФ главным распорядителем бюджетных средств. В случае нарушения бюджетного законодательства РФ он имеет право назначить в органы местного самоуправления и бюджетные учреждения, финансируемые из местного бюджета, своих представителей, к которым переходят все полномочия главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств.

В случаях, предусмотренных ст. 231 Бюджетного кодекса РФ, глава временной финансовой администрации имеет право осуществить блокировку расходов главных распорядителей, распорядителей и получателей средств местного бюджета. Он наряду с руководителем финансового органа муниципального образования применяет меры принуждения, предусмотренные ст. 284.1 Бюджетного кодекса РФ.

В случае создания руководителем финансового органа муниципального образования препятствий в исполнении временной финансовой администрацией полномочий, возложенных на нее Бюджетным кодексом РФ и другими федеральными законами, а также при совершении руководителем финансового органа муниципального образования действий, нарушающих права и интересы муниципального образования и его кредиторов, бюджетное законодательство РФ 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.

Указанный порядок вводится в действие с 1 января 2008 г.

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 РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.*

В этом случае решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта РФ отдельных полномочий органов местного самоуправления принимается самостоятельно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ с одновременным изъятием соответствующих субвенций.

Допущенное органами местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленное соответствующим судом, может повлечь помимо изъятия полномочий еще и применение мер, предусмотренных ст. 73 и 74 Федерального закона 2003 г.

Во всех трех указанных случаях не могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов РФ полномочия органов местного самоуправления по принятию устава МО, внесению в него изменений и дополнений, установлению структуры органов местного самоуправления, изменению границ территории МО, преобразованию муниципального образования. Указанный перечень полномочий является исчерпывающим. Таким образом, любые другие полномочия могут быть переданы органам государственной власти субъекта РФ, в том числе и относящиеся к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования. Вместе с тем вызывает сомнение возможность осуществления органами государственной власти субъектов РФ отдельных полномочий по решению вопросов местного значения в случае ненадлежащего осуществления органами местного самоуправления только отдельных государственных полномочий.

Решения органов государственной власти субъектов РФ о временном осуществлении отдельных полномочий органов местного самоуправления 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 федеральными органами государственной власти. В настоящее время в соответствии со ст. 24 и 25 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ временному специальному органу управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, могут быть переданы полностью или частично полномочия органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение. При введении особого управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, путем создания федерального органа управления этой территорией осуществление полномочий органов местного самоуправления, действующих на указанной территории, приостанавливается, а их функции возлагаются на федеральный орган управления этой территорией.

Институт временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления

формально отнесен Федеральным законом 2003 г. к мерам юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, поскольку ст. 75 структурно расположена в соответствующей главе указанного Закона. Вместе с тем основания временной передачи полномочий носят характер санкций за ненадлежащее осуществление полномочий органами местного самоуправления (п. 2 и 3 ч. 1 ст. 75 Федерального закона 2003 г., но могут иметь объективный, независящий от воли органов местного самоуправления характер (п. 1 ч. 1 ст. 75 указанного Закона). Следовательно, осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления не всегда является мерой ответственности органов местного самоуправления.

13.6. ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И НЕМУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Помимо возможности участия в создании и деятельности муниципальных унитарных предприятий, муниципальных учреждений, иных организаций, органы местного самоуправления могут осуществлять взаимодействие с иными организациями, расположенными или осуществляющими деятельность на территории муниципального образования, но в создании которых органы местного самоуправления участия не принимали (государственными, частными организациями и т.д.).

В Федеральном законе 2003 г. отсутствует отдельная статья, посвященная вопросам отношений органов местного самоуправления с организациями, не находящимися в муниципальной собственности.

Взаимоотношения органов местного самоуправления и немуниципальных организаций осуществляются в следующих формах.

1. *Принятие муниципальных правовых актов, регулирующих определенные направления деятельности немуниципальных организаций.* Органы местного самоуправления могут принимать муниципальные правовые акты по вопросам местного значения, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным или региональным законодательством, которые могут регулировать определенные вопросы деятельности немуниципальных организаций.

Так, в соответствии со ст. 12 и 15 Налогового кодекса РФ представительные органы муниципальных образований устанавливают земельный налог, обязательный к уплате на территории соответствующего муниципального образования. На основании ст. 8 Градостроительного кодекса РФ, ст. 14—16 Федерального закона 2003 г. органы местного самоуправления осуществляют утверждение гене-

ральных планов поселения (городского округа), схем территориального планирования муниципального района, правил землепользования и застройки и т.п.

Согласно ч. 4.1 п. 1 ст. 17 Федерального закона 2003 г. к полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения относится регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса (за исключением тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса — производителей товаров и услуг в сфере электро- и (или) теплоснабжения), 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.

Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления в пределах их полномочий, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования, в том числе всеми расположенными на территории муниципального образования организациями независимо от их организационно-правовых форм. За неисполнение муниципальных правовых актов руководители организаций несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ. В настоящее время в федеральном законодательстве отсутствуют составы правонарушений, предусматривающие ответственность за неисполнением муниципальных правовых актов. В связи с этим указанные отношения активно регулируются законами субъектов РФ (например, в Удмуртской Республике, Алтайском крае, Курской и Самарской областях предусмотрена административная ответственность руководителей немуниципальными организациями за неисполнение муниципальных правовых актов).

Органы местного самоуправления *не вправе устанавливать ограничения хозяйственной деятельности* немуниципальных организаций, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов РФ. Например, в соответствии со ст. 7 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» от 22 марта 1991 г. № 948-1 органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) совершать действия, которые ограничивают самостоятельность хозяйствующих субъектов, создают дискриминационные условия деятельности отдельных хозяйствующих субъектов, если такие акты или действия имеют либо могут иметь своим результатом недопущение, ограничение, устранение конкуренции и ущемление интересов хозяйствующих субъектов, в том числе запрещается:

- вводить ограничения на создание новых хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности, а также устанавли-

вать запреты на осуществление отдельных видов деятельности или производство определенных видов товаров, за исключением случаев, установленных законодательством РФ;
- необоснованно препятствовать осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере;
- устанавливать запреты на продажу (покупку, обмен, приобретение) товаров из одного района, города, района в городе в другой или иным образом ограничивать права хозяйствующих субъектов на продажу (приобретение, покупку, обмен) товаров;
- давать хозяйствующим субъектам указания о первоочередной поставке товаров (выполнении работ, оказании услуг) определенному кругу покупателей (заказчиков) или о приоритетном заключении договоров без учета установленных законодательством РФ приоритетов;
- необоснованно препятствовать созданию новых хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности;
- необоснованно предоставлять отдельному хозяйствующему субъекту или нескольким хозяйствующим субъектам льготы, ставящие их в преимущественное положение по отношению к другим хозяйствующим субъектам, работающим на рынок того же товара.

2. *Осуществление определенных предусмотренных законодательством действий в отношении немуниципальных организаций.* Например, в соответствии со ст. 14 Жилищного кодекса РФ к компетенции органов местного самоуправления в области жилищных отношений относятся: принятие в установленном порядке решений о переводе жилых помещений в нежилые помещения и нежилых помещений в жилые помещения; согласование переустройства и перепланировки жилых помещений. На основании ст. 8 Градостроительного кодекса РФ, ст. 14—16 Федерального закона 2003 г. органы местного самоуправления осуществляют выдачу разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства.

Согласно ст. 5 Закона РФ «О недрах» от 21 февраля 1993 г. № 2395-1 органы местного самоуправления осуществляют предоставление в соответствии с установленным порядком разрешений на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также на строительство подземных сооружений местного значения; приостановление работ, связанных с пользованием недрами, на земельных участках; контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а

также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

3. *Содействие созданию немуниципальных организаций и стимулирование их деятельности.* Так, в соответствии со ст. 14—16 Федерального закона 2003 г. к вопросам местного значения поселения, муниципального района, городского округа относятся создание условий для обеспечения жителей поселения услугами общественного питания, торговли и бытового обслуживания; содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого предпринимательства. Полномочия органов местного самоуправления по решению указанных вопросов местного значения конкретизируются иными федеральными законами.

В соответствии со ст. 31 Федерального закона «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ органы местного самоуправления в пределах своей компетенции могут *оказывать некоммерческим организациям экономическую поддержку* в различных формах, в том числе:

- предоставление в соответствии с законодательством льгот по уплате налогов и иных платежей некоммерческим организациям, созданным в благотворительных, образовательных, культурных и научных целях, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, других установленных законодательством целях, с учетом организационно-правовых форм некоммерческих организаций;
- предоставление некоммерческим организациям иных льгот, в том числе полное или частичное освобождение от платы за пользование муниципальным имуществом;
- размещение среди некоммерческих организаций муниципальных социальных заказов в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ;
- предоставление в соответствии с законом льгот по уплате налогов гражданам и юридическим лицам, оказывающим некоммерческим организациям материальную поддержку.

Согласно ст. 35 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ органы местного самоуправления вправе:

- вводить в штат органов местного самоуправления специалистов по вопросам развития личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и огородничества;
- вести просветительскую и агитационную работу в целях популяризации ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства;

- устанавливать льготы по местным налогам подрядным организациям, индивидуальным предпринимателям, осуществляющим строительство объектов общего пользования в садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях;
- вводить льготы по оплате проезда садоводов, огородников, дачников и членов их семей на пригородном пассажирском транспорте до садовых, огородных или дачных земельных участков и обратно.
- возмещать в полном объеме осуществляемые за счет целевых взносов затраты на инженерное обеспечение территорий садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений;
- участвовать в формировании фондов взаимного кредитования посредством предоставления средств в размере до 50% общей суммы взносов;
- участвовать в создании фондов проката посредством предоставления средств в размере 50% общей суммы взносов в фонд проката;
- предоставлять средства на землеустройство и организацию территорий садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, восстановление и повышение плодородия почвы, защиту садовых, огородных и дачных земельных участков от эрозии и загрязнения, соблюдение экологических и санитарных требований;
- продавать садоводам, огородникам, дачникам и их садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям оборудование и материалы при сносе, реконструкции и капитальном ремонте жилых строений, жилых домов, хозяйственных строений и сооружений;
- обеспечивать садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения продукцией производственно-технического назначения муниципальных организаций, отходами строительного и иного производства.
- принимать на баланс дороги, системы электроснабжения, газоснабжения, водоснабжения, связи и другие объекты садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений.

На основании Федерального закона «О государственной поддержке малого предпринимательства» от 14 июня 1995 г. № 88-ФЗ поддержка малого предпринимательства осуществляется в соответствии с муниципальными программами развития и поддержки малого предпринимательства, разрабатываемыми органами местного самоуправления. Например, в г. Омске действует постановление мэра «Об

основных направлениях содействия развитию малого предпринимательства в городе Омске в 2005—2010 годах» от 15 июля 2005 г. № 340-п. Муниципальные программы поддержки малого предпринимательства включают в себя следующие основные положения:

- меры по формированию инфраструктуры развития и поддержки малого предпринимательства на местном уровне;
- перспективные направления развития малого предпринимательства и приоритетные виды деятельности субъектов малого предпринимательства;
- меры, принимаемые для реализации основных направлений и развития форм поддержки малого предпринимательства;
- меры по вовлечению в предпринимательскую деятельность социально не защищенных слоев населения, в том числе инвалидов, женщин, молодежи, уволенных в запас (отставку) военнослужащих, безработных, беженцев и вынужденных переселенцев, лиц, вернувшихся из мест заключения;
- предложения по установлению налоговых льгот и ежегодному выделению средств из местного бюджета на поддержку малого предпринимательства;
- меры по обеспечению передачи субъектам малого предпринимательства результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, а также инновационных программ;
- меры по обеспечению передачи субъектам малого предпринимательства не завершенных строительством и пустующих объектов, а равно нерентабельных и убыточных предприятий на льготных условиях;
- меры по обеспечению субъектам малого предпринимательства возможности для первоочередного выкупа арендуемых ими объектов недвижимости с учетом вложенных в указанные объекты средств.

Финансовое обеспечение муниципальных программ поддержки малого предпринимательства осуществляется ежегодно за счет средств местных бюджетов. Организации независимо от организационно-правовой формы и формы собственности вправе вносить предложения в органы местного самоуправления о включении отдельных проектов и мероприятий в муниципальные программы поддержки малого предпринимательства.

Кроме того, органы местного самоуправления в сфере поддержки малого предпринимательства:

- разрабатывают и осуществляют меры по созданию соответствующей информационной инфраструктуры в целях получения субъектами малого предпринимательства экономической, правовой, статистической, производственно-технологической

и иной информации, необходимой для их эффективного развития, и в целях обмена между ними указанной информацией;

- разрабатывают и осуществляют комплекс мероприятий по содействию в обеспечении субъектов малого предпринимательства современным оборудованием и технологиями, в создании сети технопарков, лизинговых фирм, бизнес-инкубаторов, производственно-технологических центров и других объектов инфраструктуры, создаваемых в целях поддержки субъектов малого предпринимательства;
- обеспечивают развитие системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для малого предпринимательства;
- оказывают поддержку в организации и обеспечении деятельности союзов (ассоциаций) субъектов малого предпринимательства.

4. *Координация деятельности органов местного самоуправления и немуниципальных организаций при решении вопросов местного значения.* Органы местного самоуправления в соответствии с законом вправе координировать участие немуниципальных организаций в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования. Органы местного самоуправления привлекают немуниципальные организации к решению вопросов социально-экономического развития муниципальных образований. Органы местного самоуправления вправе объединять на добровольной основе средства немуниципальных организаций, граждан и местного бюджета для финансирования, строительства, ремонта и содержания объектов производственной и социальной инфраструктуры.

5. *Заключение договоров и соглашений.* По вопросам, не входящим в компетенцию органов местного самоуправления, их отношения с организациями, не находящимися в муниципальной собственности, а также с физическими лицами строятся на основе договоров.

Самостоятельной формой взаимоотношения органов местного самоуправления и немуниципальных организаций является муниципальный заказ.

13.7. МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ

Важную роль в привлечении организаций и предпринимателей к решению вопросов социально-экономического развития муниципального образования играет муниципальный заказ. Статья 54 Федерального закона «Об общих принципах организации местного

самоуправления в РФ» 2003 г. закрепляет положения по регулированию отношений в сфере муниципального заказа.

Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ. Порядок формирования, обеспечения размещения, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа устанавливается уставом муниципального образования и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ. В настоящее время указанные отношения регулируются Гражданским кодексом РФ, Бюджетным кодексом РФ, решениями органов местного самоуправления. Например, в г. Омске эти вопросы регулируются решением Омского городского Совета «Об утверждении положения о закупке товаров, работ, услуг для муниципальных нужд в городе Омске» от 14 мая 2003 г. № 41.

Муниципальный заказ представляет собой совокупность заключенных муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг для муниципальных нужд за счет средств местного бюджета.

Под ***муниципальными нуждами*** понимаются обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов в соответствии с расходными обязательствами муниципальных образований потребности муниципальных образований в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов РФ. Например, органы местного самоуправления вправе выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории муниципального образования, коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, производству продукции, оказанию услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей населения соответствующей территории, на выполнение других работ.

Муниципальными заказчиками могут выступать органы местного самоуправления, а также уполномоченные указанными органами местного самоуправления на размещение заказов получатели бюджетных средств при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет бюджетных средств. В случае если создан орган местного самоуправления, уполномоченный на осуществление функций по размещению заказов для муниципальных за-

казчиков, указанные уполномоченные органы осуществляют данные функции, за исключением подписания муниципальных контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд. При этом муниципальные контракты подписываются муниципальными заказчиками. Порядок взаимодействия уполномоченного органа и муниципальных заказчиков должен устанавливаться решением о создании такого уполномоченного органа.

Так, муниципальным заказчиком в г. Омске выступает администрация города в лице своих структурных подразделений, осуществляющая функции по закупке продукции (товары, работы, услуги) для муниципальных нужд. Специализированным подразделением, выполняющим функции по организации формирования муниципального заказа, подготовки к размещению, проведения процедуры размещения и обеспечения его реализации выполняет департамент муниципального заказа администрации г. Омска.

Заказчик или уполномоченный орган (если такое право предусмотрено решением о создании уполномоченного органа) вправе привлечь на основе договора юридическое лицо (специализированную организацию) для осуществления следующих функций по размещению заказа путем проведения торгов в форме конкурса или аукциона на право заключить муниципальный контракт: разработка конкурсной документации и документации об аукционе; опубликование и размещение извещения о проведении открытого конкурса или открытого аукциона; направление приглашений принять участие в закрытом конкурсе или в закрытом аукционе и т.д. При этом создание комиссии по размещению заказа, определение начальной цены муниципального контракта, предмета и существенных условий муниципального контракта, утверждение проекта контракта, конкурсной документации, документации об аукционе, определение условий торгов и их изменение осуществляются заказчиком и уполномоченным органом, а подписывает государственный или муниципальный контракт заказчик.

Заказчик и уполномоченный орган несут солидарную ответственность за вред, причиненный физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) специализированной организации, совершенных в пределах полномочий, переданных ей заказчиком, уполномоченным органом на основе договора и связанных с размещением заказа, при осуществлении ею указанных функций от имени заказчика или уполномоченного органа.

Под ***размещением муниципального заказа*** на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд понимаются осуществляемые в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение

работ, оказание услуг для муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ, действия заказчиков, уполномоченных органов по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях заключения с ними муниципальных контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд.

Участниками размещения муниципального заказа являются лица, претендующие на заключение муниципального контракта. Участником размещения заказа может быть любое юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала или любое физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель.

Под ***муниципальным контрактом*** понимается договор, заключенный заказчиком от имени муниципального образования в целях обеспечения муниципальных нужд. Заказ признается размещенным со дня заключения муниципального контракта. Все закупки товаров, работ и услуг на сумму свыше 2000 МРОТ осуществляются исключительно на основе муниципальных контрактов. Муниципальный контракт на выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд может быть заключен на срок более одного года, если его предметом являются выполнение работ, оказание услуг, длительность производственного цикла выполнения, оказания которых составляет более одного года (их перечень устанавливается Правительством РФ).

В случае просрочки исполнения заказчиком обязательства, предусмотренного муниципальным контрактом, другая сторона вправе потребовать уплату *неустойки* (*штрафа*, *пеней*). Неустойка (штраф, пени) начисляется за каждый день просрочки исполнения обязательства, предусмотренного муниципальным контрактом, начиная со дня, следующего после дня истечения установленного муниципальным контрактом срока исполнения обязательства. Размер такой неустойки (штрафа, пеней) устанавливается в размере одной трехсотой действующей на день уплаты неустойки (штрафа, пеней) ставки рефинансирования Центрального банка РФ. В муниципальный контракт включается обязательное условие об ответственности поставщика (исполнителя, подрядчика) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства, предусмотренного муниципальным контрактом.

Решение о способе размещения заказа принимается заказчиком, уполномоченным органом. Размещение муниципального заказа может осуществляться разными способами.

1. *Проведение торгов в форме конкурса*, *аукциона*, *в том числе аукциона в электронной форме.*

Во всех случаях размещение муниципального заказа осуществляется путем проведения торгов, за исключением случаев, предусмот-

ренных Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ.

Под *конкурсом* понимаются торги, победителем которых признается лицо, которое предложило лучшие условия исполнения муниципального контракта и заявке на участие в конкурсе которого присвоен первый номер.

Под *аукционом* на право заключить муниципальный контракт понимаются торги, победителем которых признается лицо, предложившее наиболее низкую цену муниципального контракта.

Конкурс или аукцион может быть открытым или закрытым. Заказчик, уполномоченный орган вправе размещать заказ путем проведения закрытого конкурса или аукциона исключительно в случае размещения заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, сведения о которых составляют государственную тайну.

Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд, которые соответственно производятся, выполняются, оказываются не по конкретным заявкам заказчика, уполномоченного органа, для которых есть функционирующий рынок и сравнивать которые можно только по их ценам, осуществляется путем проведения аукциона. Перечни товаров, работ, услуг, размещение заказов соответственно на поставки, выполнение, оказание которых осуществляются путем проведения аукциона, устанавливаются Правительством РФ. В случае, если товары, работы, услуги включены в указанные перечни, размещение заказов на поставки таких товаров, выполнение таких работ, оказание таких услуг для муниципальных нужд путем проведения конкурса не допускается.

Если начальная цена государственного или муниципального контракта не превышает 500 тыс. руб., открытый аукцион может проводиться в электронной форме на сайте в сети Интернет.

2. *Без проведения торгов* (*запрос котировок у единственного поставщика*, *исполнителя*, *подрядчика на товарных биржах*).

Под *запросом котировок* понимается способ размещения заказа, при котором информация о потребностях в товарах, работах, услугах для муниципальных нужд сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения на официальном сайте извещения о проведении запроса котировок и победителем в проведении запроса котировок признается участник размещения заказа, предложивший наиболее низкую цену контракта.

Заказчик и уполномоченный орган вправе осуществлять размещение заказа путем запроса котировок цен товаров, работ, услуг, соответственно производство, выполнение, оказание которых осуществляются не по их конкретным заявкам и для которых сущест-

вует функционирующий рынок, если цена муниципального контракта не превышает 250 тыс. руб. либо если аукцион признан несостоявшимся и начальная цена муниципального контракта не превышает 250 тыс. руб.

Заказчик и уполномоченный орган не вправе осуществлять путем запроса котировок размещение заказа на поставку одноименных товаров, выполнение одноименных работ, оказание одноименных услуг на сумму более чем 250 тыс. руб., подлежащую уплате в течение квартала.

Под размещением заказа у *единственного поставщика* (*исполнителя*, *подрядчика*) понимается способ размещения заказа, при котором заказчик предлагает заключить муниципальный контракт только одному поставщику (исполнителю, подрядчику).

Размещение заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) осуществляется заказчиком в случае, если:

- поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг относятся к сфере деятельности субъектов естественных монополий;
- осуществляется оказание услуг водоснабжения и водоотведения в условиях естественных монополий;
- осуществляется работа по поддержанию мобилизационных мощностей;
- возникла потребность в определенных товарах, работах, услугах вследствие непреодолимой силы, в связи с чем применение иных способов размещения заказа, требующих затрат времени, нецелесообразно;
- представлена только одна заявка на участие в конкурсе, заявка на участие в аукционе или котировочная заявка;
- только один участник размещения заказа, подавший заявку на участие в конкурсе или заявку на участие в аукционе, признан участником конкурса или участником аукциона;
- участвовал только один участник аукциона;
- конкурс или аукцион признан несостоявшимся и муниципальный контракт не заключен.

Размещение заказов на поставки биржевых товаров для муниципальных нужд на сумму, превышающую 5 млн руб., может осуществляться на товарных биржах. Порядок размещения заказов на поставки биржевых товаров для муниципальных нужд на товарных биржах устанавливается Правительством РФ.

В г. Омске, например, муниципальный заказ формируется на основе приоритетных направлений социального и экономического развития города по отраслям. *Планирование муниципального заказа* предусматривает следующее:

- подготовку и утверждение планов закупок заказчиков;

- формирование номенклатурного перечня продукции, закупаемой на конкурсной основе и представление его в Омский городской Совет одновременно с проектом бюджета города Омска;
- подготовку сводного плана закупок продукции для муниципальных нужд города Омска и утверждение постановлением мэра г. Омска;
- формирование плана-графика проведения торгов и утверждение его постановлением мэра г. Омска.

При размещении заказа путем проведения конкурса, аукциона, а также запроса котировок цен на товары, работы, услуги создается *конкурсная*, *аукционная или котировочная комиссия*. Заказчиком, уполномоченным органом до опубликования извещения о проведении открытого конкурса или открытого аукциона, о проведении запроса котировок, о предварительном отборе либо направления приглашений принять участие в закрытом конкурсе или в закрытом аукционе принимаются решения о создании комиссии, определяются ее состав и порядок работы, назначается председатель комиссии.

Местной администрацией определяется официальное печатное издание для опубликования *информации о размещении заказов*, а также официальный сайт муниципального образования в сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов. Если у муниципального образования нет официального сайта, муниципальный заказчик размещает информацию о размещении заказов на официальном сайте субъекта РФ, в границах которого расположено такое муниципальное образование. Размещение информации о размещении заказов на официальном сайте не может заменить опубликование такой информации в официальном печатном издании.

В Омске закупка продукции на сумму свыше 1000 МРОТ осуществляется через департамент муниципального заказа администрации г. Омска и предусматривает следующее:

1) заказчики в соответствии с планом-графиком проведения торгов готовят заявки на проведение торгов;

2) департамент муниципального заказа администрации города на основании представленных заявок на проведение торгов, организует и обеспечивает их проведение;

3) способ закупки продукции определяет и утверждает комиссия по размещению муниципального заказа, исключение составляет приобретение продукции путем закупки у единственного исполнителя на сумму свыше 7500 МРОТ, решение по которому принимает мэр города с учетом рекомендации комиссии по размещению муниципального заказа;

4) решения комиссии по размещению муниципального заказа оформляются протоколом, завершая процедуру выбора исполнителя на поставку продукции (победителя конкурса);

5) контракт (договор) заключается не позднее 20 дней после завершения процедуры выбора исполнителя на поставку продукции и оформления протокола; с момента его заключения заказ признается размещенным;

6) комиссия по размещению муниципального заказа ежеквартально представляет мэру г. Омска отчет о результатах проведения торгов.

Договоры на поставку продукции на сумму до 1000 МРОТ заключаются заказчиками после согласования проекта договора с департаментом муниципального заказа администрации г. Омска.

Орган местного самоуправления, уполномоченный на ведение реестра муниципальных контрактов, заключенных по итогам размещения заказов, осуществляет ведение *реестра муниципальных контрактов*, заключенных от имени муниципального образования. В реестре контрактов должны содержаться следующие сведения: наименование заказчика; источник финансирования; способ размещения заказа; дата проведения аукциона, подведения итогов конкурса или итогов проведения запроса котировок и реквизиты документа, подтверждающего основание заключения контракта; дата заключения контракта; предмет, цена контракта и срок его исполнения; наименование, место нахождения (для юридических лиц), фамилия, имя, отчество, место жительства, индивидуальный налоговый номер (для физических лиц) поставщика (исполнителя, подрядчика); сведения об исполнении контракта.

В течение трех дней со дня заключения муниципального контракта заказчики направляют указанные сведения в уполномоченный на ведение реестра контрактов орган местного самоуправления. Уполномоченный на ведение реестра контрактов орган местного самоуправления осуществляет размещение на официальном сайте муниципального образования сведений в течение трех дней со дня их получения.

Контроль за соблюдением заказчиком, уполномоченным органом или специализированной организацией либо конкурсной, аукционной или котировочной комиссией законодательства РФ о размещении заказов осуществляется уполномоченным на осуществление контроля в сфере размещения заказов органом местного самоуправления путем плановых и внеплановых проверок. В г. Омске указанные функции выполняются департаментом муниципального заказа администрации города. При выявлении в результате проведения проверок нарушения законодательства РФ о размещении за-

казов уполномоченный на осуществление контроля в сфере размещения заказов орган местного самоуправления вправе:

1) направить заказчику, являющемуся органом местного самоуправления, уполномоченному органу, в результате действий (бездействия) которых были нарушены права и законные интересы участников размещения заказа, предложение об устранении таких нарушений в соответствии с законодательством РФ;

2) направить заказчику, являющемуся органом местного самоуправления, уполномоченному органу предложение о замене члена конкурсной, аукционной или котировочной комиссии, допустившей нарушение законодательства РФ о размещении заказов;

3) выдать заказчику, не являющемуся органом местного самоуправления, или специализированной организации либо конкурсной, котировочной или аукционной комиссии, в результате действий (бездействия) которых были нарушены права и законные интересы участников размещения заказа, обязательные для исполнения предписания об устранении таких нарушений в соответствии с законодательством РФ;

4) выдать заказчику, не являющемуся органом местного самоуправления, обязательные для исполнения предписания о замене члена конкурсной, аукционной или котировочной комиссии, допустившей нарушение законодательства РФ о размещении заказов;

5) обратиться в суд, арбитражный суд с иском о признании размещения заказа недействительным.

Федеральным и региональным законодательством предусматривается ответственность за нарушение порядка размещения муниципального заказа. Например, в соответствии со ст. 9 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» от 22 марта 1991 г. № 948-1 при проведении торгов на право заключить муниципальный контракт на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд *не допускается*:

- создание преимущественных условий участия в торгах, в том числе доступа к конфиденциальной информации, уменьшение платы за предоставление конкурсной документации или документации об аукционе, уменьшение размера обеспечения заявки на участие в конкурсе или заявки на участие в аукционе для отдельных участников торгов, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ;
- участие в торгах муниципального заказчика, его работников и аффилированных лиц, а также органа местного самоуправле-

ния, уполномоченного в соответствии с Федеральным законом № 94-ФЗ на осуществление функций по размещению заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд для муниципальных заказчиков, юридического лица, привлеченного на основе договора для осуществления функций по размещению заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд путем проведения торгов, их работников и аффилированных лиц, членов конкурсной или аукционной комиссии и их аффилированных лиц;

- осуществление координации деятельности участников торгов лицами, указанными выше, если такая координация привела или может привести к ограничению конкуренции между участниками торгов или ущемлению интересов участников торгов;
- ограничение конкуренции между участниками торгов путем включения в состав лотов продукции (товаров, работ, услуг), технологически и функционально не связанной с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов;
- необоснованное ограничение доступа к участию в торгах.

Нарушение указанных правил является основанием для признания судом торгов недействительными.

На основании ст. 13 Закона Омской области «Об административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением местного самоуправления в Омской области» от 6 октября 2005 г. № 674-ОЗ нарушение должностным лицом местного самоуправления порядка формирования, размещения, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа, установленного уставом муниципального образования и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 2 до 10 МРОТ.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В чем суть Великой хартии муниципальных прав?
2. Каковы формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления?
3. В каком порядке осуществляется наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями?

4. Каков порядок временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления?

РЕШИТЕ КАЗУСЫ

■ Начальник городского управления образования заключил договор с предприятием на проведение капитального ремонта городской школы на общую сумму 1 200 000 руб. Оплата по договору предусматривалась за счет ассигнований, выделяемых управлению образования из городского бюджета. Выбор подрядчика начальник управления мотивировал тем, что лично знаком с генеральным директором предприятия и уверен в его деловых качествах. Правомерны ли действия начальника управления образования? Какими нормативными правовыми актами регулируются условия и порядок заключения подобных договоров?

■ Уставом поселка предусмотрено, что руководители муниципальных предприятий, учреждений, организаций назначаются поселковым советом по представлению главы поселковой администрации. Глава поселковой администрации обратился в суд, сославшись на п. 6 ст. 50 Закона РФ «О местном самоуправлении» от 6 июля 1991 г., которым предусмотрено, что полномочия по назначению и освобождению руководителей муниципальных предприятий принадлежат поселковой администрации. Председатель же поселкового совета утверждал, что распределение компетенции между представительными и исполнительными органами поселка осуществляется населением самостоятельно, и нашло отражение в уставе поселка. Кто прав в этом споре? Как регулируется приведенная ситуация Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.?

■ Областной закон предоставил право главе областной администрации заключать соглашения с органами местного самоуправления о передаче последним отдельных государственных полномочий. Глава областной администрации заключил с главой городской администрации соглашение о передаче полномочий по лицензированию отдельных видов деятельности на территории города городской администрации с одновременной передачей в муниципальную собственность объектов, необходимых для реализации данных полномочий. Областной прокурор обратился в суд с требованием о признании недействительными закона и основанного на нем соглашения. Решите дело.

■ Предприниматели города обратились в территориальное управление МАП России с просьбой проверить на соответствие антимонополь-

ному законодательству постановление главы города «О проведении конкурса среди владельцев автотранспортных средств на право допуска по обслуживанию маршрутов автобусами, микроавтобусами, работающими в режиме маршрутного такси», согласно которому для допуска к обслуживанию пассажиров на перечисленных в постановлении маршрутах необходимо было пройти конкурсный отбор и заключить договор с администрацией города и центральной диспетчерской службой. По мнению заявителей, указанный акт нарушал их права, так как хозяйствующие субъекты, победившие в конкурсе, получали право работать на прибыльных городских маршрутах, остальные распределялись по нерентабельным маршрутам или вовсе не получали права работать на маршрутах, если не участвовали в конкурсе. По мнению представителя главы города, указанный акт был принят на основании Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», в соответствии с которым в ведении муниципальных органов находится организация транспортного обслуживания населения. Подготовьте ответ территориального управления МАП.

■ Постановлением губернатора в соответствии с Перечнем продукции производственно-технического назначения, товаров народного потребления и услуг, на которые государственное регулирование цен (тарифов) на внутреннем рынке Российской Федерации осуществляют органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (утверждено постановлением Правительства РФ от 7 марта 1995 г.), были определены тарифы на отдельные виды ритуальных услуг. Городская администрация обратилась с иском в суд о признании недействительным постановления губернатора, поскольку оно нарушает права местного самоуправления и противоречит Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», в соответствии с которым организация ритуальных услуг находится в ведении местного самоуправления. Кроме того, в соответствии с указанным законом, органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют регулирование цен и тарифов на продукцию (услуги) предприятий, находящихся в муниципальной собственности, в том числе оказывающих ритуальные услуги. Решите дело.

Глава 14

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

14.1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ

Экономика, т.е. сфера производства, обращения и потребления товаров (работ, услуг), формирования и развития отношений собственности, является материальной базой, определяющей состояние и векторы развития всей социальной системы, в том числе местного самоуправления как одного из ее элементов. От уровня экономического развития муниципального образования зависят наполняемость местного бюджета, степень его дотационности, возможности самостоятельно решать вопросы местного значения. Закон наделяет органы местного самоуправления значительными, как по объему, так и по степени влияния, полномочиями в сфере экономики.

Регулируя вопросы застройки территории, распоряжаясь землей и муниципальной недвижимостью, органы местного самоуправления определяют важные материальные условия осуществления предпринимательской деятельности на соответствующих территориях, и именно в их власти либо свести до минимума так называемые «административные барьеры» и процедуры, либо сделать их непреодолимым препятствием на пути развития бизнеса. Строительство дорог, транспортное обслуживание населения, строительство, содержание и модернизация коммунальных сетей и сооружений обеспечивают необходимую инфраструктурную среду. Таким образом, органы местного создают многие элементы того локального территориального «микроклимата», который очень существенно (позитивно или негативно) влияет на состояние экономической активности в границах соответствующей территории.

Реализуя свои полномочия, органы местного самоуправления способны оказывать прямое влияние и на формирование некоторых важнейших макроэкономических показателей развития страны. Так, в 2005 г. именно решения местных органов власти по вопросам та-

рифов в жилищно-коммунальной сфере стали существенным фактором, способствовавшим превышению прогнозируемого уровня инфляции в стране[1].

Через местные бюджеты ежегодно обращается около 7% ВВП Российской Федерации, что, безусловно, является серьезным ресурсом в решении вопросов социально-экономического развития страны.

Компетенция органов местного самоуправления в сфере экономического развития складывается из следующих элементов:

- предметы ведения (виды экономических отношений), к которым применяются полномочия органов местного самоуправления;
- полномочия органов местного самоуправления, применяемые к тем или иным предметам ведения;
- формы и методы реализации этих полномочий.

В законодательстве указанные элементы не всегда четко разграничены, поэтому необходим системный анализ правовых норм, чтобы составить единое и целостное восприятие механизма воздействия муниципальных органов на экономическое развитие.

Основополагающие правовые нормы, предметно определяющие сферу компетенции органов местного самоуправления, закреплены ст. 14—16 Федерального закона 2003 г. Своеобразие юридической конструкции этих статей заключается в том, что в большинстве случаев в них определяются предмет ведения муниципального образования соответствующего вида и общие направления воздействия органов местного самоуправления на данный предмет, обозначаемые терминами «создание условий», «обеспечение условий», «обеспечение», «организация» «содействие в развитии» и т.д.

Сама по себе формулировка, например, «содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого предпринимательства» не дает представления, какими именно правовыми средствами, реализуя какие права и обязанности, органы местного самоуправления обеспечивают «содействие» и «создание» условий», т.е., строго говоря, конкретное полномочие не закрепляет. Ее смысловая нагрузка заключается в определении общего характера и степени ответственности органов местного самоуправления за функционирование соответствующей сферы общественных отношений. Например, формулировка «организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения,

[1] Это стало одной из причин, побудивших Государственную Думу Федерального Собрания РФ принять специальный закон, ограничивающий возможности органов местного самоуправления по регулированию тарифов на жилищно-коммунальные услуги предельными индексами, устанавливаемыми органами государственной власти. См: *Федеральный* закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса и некоторые законодательные акты Российской Федерации» от 26 декабря 2005 г. № 184-ФЗ.

снабжения населения топливом» означает прямую и полную ответственность муниципалитета за предоставление жилищно-коммунальных услуг населению, предполагая и создание, при необходимости, соответствующих муниципальных организаций. Понятие же «создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания» отнюдь не означает, что органы местного самоуправления сами должны заняться соответствующими видами предпринимательской деятельности, но именно они должны создать для этого условия, реализуя те или иные свои полномочия.

К экономической сфере относятся многообразные вопросы местного значения, указывающие на общий характер воздействия на них органов местного самоуправления.

1. *Вопросы, касающиеся поселения*:

- организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
- содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;
- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;
- создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории поселения;
- содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого предпринимательства;

2. *Вопросы, касающиеся муниципального района*:

- организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений;
- содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных инженерных сооружений вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;

- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района;
- организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
- создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на межселенных территориях;
- создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

3. *Вопросы, касающиеся городского округа*:

- организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
- содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах городского округа, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;
- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа;
- создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
- организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории городского округа;
- создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого предпринимательства.

Полномочия органов местного самоуправления по решению экономических вопросов местного самоуправления разнообразны. Можно выделить несколько их основных блоков, состоящих из комплекса прав и обязанностей.

1. *Использование бюджетных инструментов, в числе которых*:

- предоставление субвенций и субсидий физическим и юридическим лицам, в том числе субсидирование процентных ставок по банковским кредитам;

- предоставление бюджетных кредитов;
- предоставление муниципальных гарантий и поручительств по обязательствам перед третьими лицами; используя данную форму, муниципалитет может оказывать влияние, в частности, на процедуры банкротства, заявляя ходатайства о введение внешнего управления в отношении градообразующей организации, либо о продлении внешнего управления в отношении такой организации под поручительство муниципального образования.
- инвестиции в уставные капиталы вновь создаваемых или действующих юридических лиц.
- финансирование поставок товаров (выполнения работ, оказания услуг) для муниципальных нужд, включая капитальные вложения в строительство, реконструкцию и модернизацию муниципальных объектов.

Собственные капитальные вложения местного бюджета в объекты инфраструктуры являются необходимым условием привлечения в порядке межбюджетных отношений средств вышестоящих бюджетов, аккумулирующихся в фондах муниципального развития.

Для привлечения средств, направляемых на инвестиционные нужды, могут осуществляться муниципальные заимствования в форме выпуска ценных бумаг или заключения кредитных договоров с банками. Может также использоваться институт самообложения граждан.

2. *Налоговое регулирование.* Органы местного самоуправления вводят местные налоги и сборы, определяют отдельные элементы налогообложения по ним в соответствии с законодательством о налогах и сборах Российской Федерации. К местным налогам, вводимым представительными органами поселений и городского округа, относятся земельный налог и налог на имущество физических лиц. К ведению органов местного самоуправления муниципального района и городского округа относится специальный налоговый режим в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, который очень важен с точки зрения условий осуществления соответствующих видов предпринимательской деятельности.

3. *Регулирование градостроительной деятельности.* Это широкое понятие, которое включает:

- подготовку и утверждение документов территориального планирования муниципальных образований (схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов поселений, генеральных планов городских округов);
- утверждение местных нормативов градостроительного проектирования муниципальных образований;
- утверждение правил землепользования и застройки муниципальных образований;

- утверждение подготовленной на основании документов территориального планирования муниципальных образований 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 территориях муниципальных образований;
- ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности.

4. *Тарифное регулирование.* Органы местного самоуправления устанавливают тарифы на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями (если иное не предусмотрено федеральными законами), а также на отдельные услуги, прямо предусмотренные федеральным законодательством, — независимо от формы собственности субъектов, предоставляющих данные услуги.

5. *Реализация права муниципальной собственности.* Управление муниципальным имуществом выполняет ряд важных экономических функций и складывается из нескольких направлений.

Большое значение для развития территории имеет использование муниципальной недвижимости. В начале 1990-х гг. в процессе разграничения некогда единой государственной собственности к ведению органов местного самоуправления были отнесены объекты инженерной инфраструктуры населенных пунктов, встроено-пристроенные помещения в жилых домах, объекты торговли, общественного питания и некоторые другие объекты, непосредственно обеспечивающие нужды и потребности населения[1]. В дальнейшем значительный объем этого имущества был вовлечен в процессы приватизации, но некоторые объекты сохранили муниципальную принадлежность и сегодня сдаются в аренду либо используются иным образом.

Новой формой отношений, связанных с использованием недвижимости, являются *концессионные соглашения*, которые призваны стать средством вовлечения финансовых ресурсов инвесторов в развитие муниципальной собственности и формирования частно-муниципальных партнерств.

По концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением недвижимое имущество, право собственно-

[1] См., например: *Постановление* Верховного Совета РФ «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» от 27 декабря 1991 г. № 3020-1.

сти 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. Концессионером выступает инвестор, концедентом — орган власти соответствующего уровня.

В соответствии с Федеральным законом «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 г. № 115 объектами концессии могут быть, в частности:

- автомобильные дороги и инженерные сооружения транспортной инфраструктуры,
- 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;
- метрополитен и другой транспорт общего пользования;
- объекты, используемые для осуществления лечебно-профилактической, медицинской деятельности, организации отдыха граждан и туризма;
- объекты здравоохранения, образования, культуры и спорта и иные объекты социально-культурного и социально-бытового назначения.

Особым видом недвижимого имущества является *земля*. Собственность муниципальных образований на землю в настоящее время находится на этапе формирования в порядке, определенном Федеральным законом «О разграничении государственной собственности на землю» от 17 июля 2001 г. № 101. В силу ряда причин, в числе которых отсутствие установленных границ муниципальных образований, сложность и длительность процедур разграничения, данный процесс далек от завершения. Однако важно отметить, что даже в том случае, если государственная собственность на землю не разграничена, соответствующими землями на основании п. 10 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ распоряжаются органы местного самоуправления[1].

[1] См. также: *Постановление* Правительства Российской Федерации «О порядке распоряжения земельными участками, находящимися в государственной собственности, до разграничения государственной собственности на землю» от 7 августа 2002 г. № 576.

Управление муниципальными землями включает в себя их аренду, продажу, контроль целевого и правомерного использования. С целью повышения экономической привлекательности земельных участков для инвесторов все большее значение приобретает их обустройство, прежде всего инженерное.

Другим направлением реализации права муниципальной собственности являются отношения, возникающие в процессе создания, деятельности, реорганизации и ликвидации юридических лиц.

С целью решения вопросов местного значения муниципальные образования *вправе создавать* муниципальные учреждения, муниципальные унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения и на праве оперативного управления (муниципальные казенные предприятия), хозяйственные общества с муниципальным участием. В соответствии со ст. 68 Федерального закона № 131-ФЗ 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.

Именно муниципальные организации непосредственно обеспечивают строительство и содержание муниципальных дорог, предоставление населению коммунальных услуг и ремонт жилищного фонда, решение других хозяйственных вопросов, входящих в зону прямой ответственности муниципального образования.

Органы местного самоуправления определяют задания по предоставлению услуг муниципальным учреждениям, утверждают планы финансово-хозяйственной деятельности муниципальных унитарных предприятий, рассматривают и утверждают их отчетность.

Муниципальные учреждения и унитарные предприятия являются одними из участников работ, выполняемых для муниципальных нужд в рамках муниципального заказа.

6. *Муниципальный статистический учет.* Необходимым условием обоснованной и эффективной социально-экономической политики муниципального образования является наличие полной и достоверной информации, необходимой для планирования и принятия управленческих решений.

В соответствии Федеральным законом 2003 г. к компетенции органов местного самоуправления отнесена 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. Сведения используются не только органами местного самоуправления, но и слу-

жат важным информационным ресурсом органов государственной власти, в том числе при выстраивании межбюджетных отношений с муниципальными образованиями.

Одной из главных составляющих муниципального статистического учета является похозяйственный учет. В книгах похозяйственного учета отражаются сведения о населении, проживающем на территории сельского поселения, имуществе, принадлежащем гражданам, владении и распоряжении земельными участками и долями.

Кроме того, целям формирования базы статистических данных по сельским поселениям служит Всероссийская сельскохозяйственная перепись, проводимая в соответствии с Федеральным законом «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи» от 21 июля 2005 г. № 108-ФЗ не реже одного раза в 10 лет. Закон предусматривает наделение органов местного самоуправления полномочиями на подготовку проведения сельскохозяйственной переписи в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

7. *Осуществление внешнеэкономических связей.* Согласно ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления имеют право осуществлять внешнеэкономические связи в соответствии с федеральными законами. Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ содержит специальную статью 8.1 «Полномочия органов местного самоуправления в области внешнеторговой деятельности», но она также носит сугубо отсылочный характер.

Исходя из сложившейся практики, внешнеэкономические связи органов местного самоуправления складываются из установления партнерских отношений с административными и хозяйствующими субъектами иностранных государств, содействия прямым контактам между местными товаропроизводителями и потребителями иностранными, проведения выставок, презентаций, других мероприятий, способствующих развитию внешнеэкономического сотрудничества.

Приведенный перечень полномочий органов местного самоуправления в сфере экономики отражает основные группы этих полномочий, но не является исчерпывающим.

Можно выделить и полномочия более частного характера, например:

- право органов местного самоуправления определять так называемые «прилегающие территории», в пределах которых запрещается розничная продажа алкогольной продукции с содержанием этилового спирта более 15% объема готовой продукции;
- право высказывать свое мнение при определении позиции федеральных органов исполнительной власти как кредиторов по обязательным платежам в ходе процедур банкротства;

- обязанность регистрировать трудовые договоры, заключаемые индивидуальными предпринимателями;
- полномочия по мобилизационной подготовке экономических объектов.

Формы и методы осуществления полномочий органов местного самоуправления в сфере экономики складываются из сочетания различных средств, механизмов правового воздействия, которые выражаются в виде тех или иных документов, управленческих актов.

В некоторых случаях федеральное законодательство прямо относит *принятие правовых актов* по определенным вопросам к компетенции либо представительного, либо исполнительного органа местного самоуправления. Так, решения о введении местных налогов и сборов, о местном бюджете и отчете о его исполнении, об утверждении программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ и некоторые другие принимаются в виде правовых актов представительного органа местного самоуправления. Решения же, например, о предоставлении отсрочек или рассрочек по уплате местных налогов и сборов, об утверждении сводной бюджетной росписи местного бюджета принимаются органами исполнительной власти.

В некоторых случаях закон предусматривает вынесение проектов правовых актов на обсуждение населения. В соответствии со ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ на публичные слушания в обязательном порядке выносятся проект местного бюджета и отчет о его исполнении; проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий 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.

Эффективным методом реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере экономики является *программное регулирование*, осуществляемое в форме планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования.

Федеральное законодательство прямо предусматривает необходимость разработки и принятия некоторых видов планов и программ, например, плана развития муниципального сектора экономики (его частью является программа приватизации муниципального имущества и приобретения имущества в муниципальную собственность), градостроительных планов, программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры.

Для решения вопросов местного значения в отдельных отраслях и сферах экономического развития муниципального образования утверждаются *муниципальные целевые программы*.

Указанные программы и предусматриваемые ими финансовые ресурсы зачастую являются необходимым условием выделения средств на соответствующие цели в порядке межбюджетных отношений из вышестоящего бюджета.

Формой системного регулирования развития муниципального образования, охватывающего все его стороны, является комплексная программа социально-экономического развития муниципального образования.

Качество муниципальных программ во многом обуславливается объемом и степенью достоверности исходной информации и прогнозирования развития тех или иных отраслей и муниципального образования в целом.

Инструментом формирования агрегированной информации о данных и показателях состояния и развития муниципального образования может являться его социально-экономический паспорт. Опыт разработки такого рода документов и их применения в управленческой деятельности имеется уже во многих субъектах Российской Федерации.

Единая система прогнозирования социально-экономического развития Российской Федерации установлена Федеральным законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ. Данный закон в зависимости от срока предусматривает три вида прогнозирования — долгосрочное (на десятилетний период), среднесрочное (на период от трех до пяти лет) и краткосрочное (ежегодные прогнозы).

Соответственно периодам прогнозирования программы социально-экономического развития также подразделяются на долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные.

Важными средствами обеспечения единой и согласованной социально-экономической политики всех уровней власти, ее эффективности являются совместимость и взаимодополняемость государственных и муниципальных программ и планов, мониторинг со стороны вышестоящих органов выполнения контрольных показателей качества деятельности органов местного самоуправления и применение мер финансового поощрения тех муниципальных образований, которые демонстрируют наилучшие результаты.

Один из методов реализации полномочий органов местного самоуправления — *заключение муниципальных правовых договоров* с теми или иными участниками экономической деятельности, их объединениями. Данные договоры являются важной формой координа-

ции деятельности субъектов экономических процессов на территории муниципального образования. К их числу относятся инвестиционные соглашения, соглашения о взаимодействии и сотрудничестве и другие.

14.2. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Полномочия, органов местного самоуправления в сфере тарифного регулирования, которыми их наделяет законодательство Российской Федерации, подразделяются на две группы:

1) установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами;

2) установление тарифов на отдельные услуги, прямо предусмотренные федеральным законодательством, независимо от формы собственности субъектов, предоставляющих данные услуги.

В первом случае полномочия органов местного самоуправления производны от прав муниципального образования как собственника имущества. В данном качестве муниципальное образование самостоятельно определяет производственную и финансовую деятельность создаваемых им юридических лиц, в том числе в части ценообразования.

Вместе с тем реализация органами местного самоуправления указанного права подпадает под ряд ограничений и изъятий.

Прежде всего она не должна ограничивать конституционные права граждан на бесплатное представление услуг, оказываемых в соответствии с государственными стандартами муниципальными учреждениями образования и здравоохранения. Данные учреждения вправе оказывать платные услуги, но исключительно за рамками гарантированного государством их бесплатного объема.

Некоторые услуги, оказываемые в том числе муниципальными организациями, подлежат *государственному тарифному регулированию.* Органы местного самоуправления либо не вправе их регулировать вообще (если фиксированный тариф устанавливается уполномоченным государственным органом), либо регулируют данные тарифы строго в границах их предельных значений или по методике, определенной уполномоченным государственным органом. Перечень соответствующих услуг определен постановлением Правительства Российской Федерации «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» от 7 марта 1995 г. № 239.

Данный перечень включает в себя, в частности, перевозки пассажиров и багажа всеми видами общественного транспорта в город-

ском, включая метрополитен, и пригородном сообщении (кроме железнодорожного транспорта). В связи с этим тарифы на услуги муниципальных предприятий пассажирского транспорта, играющих ключевую роль в транспортном обслуживании населения в границах муниципальных образований, устанавливаются в соответствии с решениями органа тарифного регулирования субъекта Российской Федерации.

Следует подчеркнуть одну немаловажную деталь. В п. 4 ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает, что случаи, в которых право органов местного самоуправления устанавливать тарифы муниципальных организаций ограничивается, должны определяться исключительно федеральными законами. В то же время многие услуги подлежат тарифному регулированию федеральными или региональными органами исполнительной власти на основании подзаконного акта — уже упомянутого постановления Правительства РФ от 7 марта 1995 г. № 239. В этой связи в практике регулирования, например, тарифов на услуги пассажирского транспорта распространена схема, при которой орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации определяет предельные значения тарифа или уровня его изменения, конкретная величина тарифа устанавливается органом местного самоуправления.

Федеральное законодательство содержит и иного рода изъятие из компетенции органов местного самоуправления по регулированию тарифов муниципальных организаций, т.е. предоставляет некоторым типам муниципальных учреждений право полной самостоятельности в определении цен на свои услуги. Так, в соответствии со ст. 52 Основ законодательства Российской Федерации о культуре цены (тарифы) на платные услуги и продукцию, включая цены на билеты, организации культуры устанавливают самостоятельно.

Полномочия органов местного самоуправления по регулированию тарифов, распространяющиеся на организации независимо от их формы собственности, связаны, главным образом, с функционированием коммунального комплекса и предоставлением жилищно-коммунальных услуг населению. В данной части основополагающими законодательными актами, закрепляющими компетенцию органов местного самоуправления, являются Жилищный кодекс РФ и Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона № 210-ФЗ организацией коммунального комплекса признается 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- и водоснаб-

жения, водоотведения и очистки сточных вод, и (или) осуществляющее эксплуатацию объектов, используемых для утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов.

Тарифное регулирование — широкий по объему прав и обязанностей механизм, который выходит за рамки только установления тарифа, охватывая регулирование и планирование развития всего коммунального сектора муниципальной экономики.

К числу базовых полномочий в данной сфере относится утверждение в соответствии с документами территориального планирования муниципального образования программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры.

Органы местного самоуправления также утверждают инвестиционные программы организаций коммунального комплекса по развитию систем коммунальной инфраструктуры и регулируют:

- тарифы на подключение к системам коммунальной инфраструктуры;
- тарифы организации коммунального комплекса на подключение;
- надбавки на товары и услуги организации коммунального комплекса;
- надбавки к ценам (тарифам) для потребителей услуг организаций коммунального комплекса, направляемые на финансирование инвестиционных программ данных организаций.

Органы местного самоуправления вправе вводить указанные надбавки даже в отношении тех услуг, цены (тарифы) на которые регулируются государственными органами (например, на тарифы энергоснабжающих организаций).

Право органов местного самоуправления устанавливать собственно цены (тарифы) на услуги организаций коммунального комплекса определяется двумя факторами: видом услуги и долей потребителей соответствующего муниципального образования в общем объеме услуг организации. Данное право распространяется на услуги водоснабжения, канализации (водоотведение и очистка сточных вод) и вывоза (утилизации) твердых бытовых отходов при условии, что потребители муниципального образования потребляют более 80% услуг соответствующей организации коммунального комплекса (если эта доля менее 80%, тариф устанавливается органом субъекта РФ).

Полномочиям по установлению тарифа на услуги организаций коммунального комплекса сопутствует *ряд прав*, *включающих*:

- согласование производственных программ организаций коммунального комплекса;
- утверждение технических заданий по разработке инвестиционных программ организаций коммунального комплекса;

- утверждение технических заданий по разработке инвестиционных программ организаций коммунального комплекса по развитию систем коммунальной инфраструктуры;
- участие в разработке проектов договоров, заключаемых в целях развития систем коммунальной инфраструктуры;
- заключение с организациями коммунального комплекса договоров в целях развития систем коммунальной инфраструктуры, определяющих условия выполнения инвестиционных программ организаций коммунального комплекса;
- осуществление мониторинга выполнения производственных программ и инвестиционных программ;
- выдача предписаний, обязательных для исполнения организациями коммунального комплекса;
- получение информации у организаций, коммунального комплекса, предусмотренной законодательством.

Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет полномочия по тарифному регулированию организаций коммунального комплекса за органами местного самоуправления поселений. Однако, учитывая сложность и новизну данной работы, которую крайне сложно квалифицированно выполнить вновь создаваемым местным органам поселений, в ст. 17 Закона специально оговаривается возможность делегирования на основании соглашений указанных полномочий районным органам. Многие муниципальные образования воспользовались такой возможностью уже в начале 2006 г.

Кроме тарифов на коммунальные услуги органы местного самоуправления регулируют размер платы за жилое помещение. Данное полномочие в соответствии со ст. 159 Жилищного кодекса РФ распространяется на плату за пользование жилым помещением, плату за содержание и ремонт жилого помещения для нанимателей жилых помещений по договорам социального найма и договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда и плату за содержание и ремонт жилого помещения для собственников жилых помещений, которые не приняли решение о выборе способа управления многоквартирным домом.

Регулирующие органы муниципальных образований самостоятельно определяют методику формирования платы за жилое помещение и тарифов на коммунальные услуги, но при этом должны руководствоваться принципами, заложенными Федеральным законом № 210-ФЗ, а также постановлением Правительства РФ «Об утверждении основ ценообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства» от 17 февраля 2004 г. № 89, в частности, обеспечивать:

1) баланс экономических интересов собственников жилья, организаций, осуществляющих содержание и ремонт жилья и (или) оказывающих коммунальные услуги, и потребителей;

2) доступность жилья и коммунальных услуг для потребителей и защита их прав;

3) компенсацию экономически обоснованных расходов организаций по оказанию услуг и получение прибыли для реализации производственных и инвестиционных программ;

4) открытость информации о ценах и тарифах и о порядке их утверждения;

5) раздельное ведение организациями учета доходов и расходов в отношении регулируемой и иной деятельности.

В качестве методов регулирования могут применяться методы:

- *установления фиксированных тарифов* исходя из сложившейся себестоимости товаров и услуг регулируемой организации в истекший период действия тарифов с учетом стоимости заложенных в производственную программу мероприятий по повышению эффективности деятельности организации, предусматривающих улучшение качества производимых ею товаров (оказываемых услуг) и проведение при необходимости мероприятий по реконструкции эксплуатируемой этой организацией системы коммунальной инфраструктуры;
- *установления предельных тарифов*, определяемых на основе анализа динамики предыдущей деятельности регулируемой организации и анализа деятельности аналогичных организаций коммунального комплекса;
- *индексации установленных тарифов* в случаях объективных изменений условий деятельности организации коммунального комплекса, влияющих на стоимость производимых ею товаров (оказываемых услуг).

В процессе регулирования тарифов могут использоваться различные сочетания вышеназванных методов тарифного регулирования.

Закон устанавливает следующие *периоды действия тарифов и надбавок*:

- тарифов на товары и услуги организации коммунального комплекса — не менее одного года и в рамках срока реализации производственной программы организации коммунального комплекса;
- тарифов организаций коммунального комплекса на подключение и надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса — не менее трех лет каждый и в рамках сроков реализации их инвестиционных программ (этапов их инвестиционных программ);
- тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры — не менее одного года;
- надбавки к ценам (тарифам) для потребителей — в рамках срока реализации данной инвестиционной программы (ее этапа).

В период действия надбавки для потребителей по решению представительного органа муниципального образования может производиться изменение (увеличение или уменьшение) размера надбавки для потребителей в связи с утверждением новых инвестиционных программ и (или) в связи с окончанием сроков реализации инвестиционных программ. При этом данное изменение размера надбавки для потребителей производится с учетом обеспечения финансовых потребностей организаций коммунального комплекса, необходимых для реализации как действующих инвестиционных программ, так и новых инвестиционных программ.

Изменение (увеличение или уменьшение) размера надбавки для потребителей может производиться не чаще одного раза в год.

Досрочный пересмотр тарифов и надбавок возможен исключительно по основаниям, предусмотренным законом. К ним, в частности, относятся:

- объективное изменение условий деятельности организации коммунального комплекса, влияющее на стоимость товаров и услуг этой организации;
- нарушение организацией коммунального комплекса утвержденной производственной программы, выявленное по результатам мониторинга выполнения этой программы;
- предписания уполномоченных органов исполнительной власти Российской Федерации или ее субъекта;
- вступившее в законную силу решение суда.

При установлении тарифов и надбавок к тарифам на коммунальные услуги, размера платы за жилое помещение должны соблюдаться предельные индексы их максимально возможного изменения. По субъектам Российской Федерации средние индексы ежегодно (до внесения в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проекта закона о федеральном бюджете) устанавливаются Федеральной службой по тарифам, по муниципальным образованиям — органами тарифного регулирования субъектов РФ.

На практике в связи с применением указанного требования возникло немало спорных ситуаций.

Федеральная служба по тарифам письмом от 6 февраля 2006 г. № СН-503/12, разъясняющим порядок применения устанавливаемых ею предельных индексов, уточнила, что рост совокупного платежа каждого гражданина по сумме жилищных и сумме коммунальных услуг не может превышать предельных индексов, установленных для субъекта РФ. Такая позиция вступила в противоречие с решениями органов тарифного регулирования многих субъектов РФ, в которых при соблюдении среднеустановленного уровня платежей на уровне, определенном ФСТ России, предельные индексы по некоторым муниципальным образованиям превысили средний ин-

декс. В результате данные акты стали предметом рассмотрения соответствующих дел в судах.

14.3. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Коммерческое производство товаров, работ, услуг и (или) их реализация, т.е. все то, что охватывается понятием «предпринимательство», является стержнем, главным импульсом деловой активности на территории муниципального образования, повышения уровня занятости, заработной платы, обеспечения потребностей территории в материальных благах, услугах. Его следствие — вовлечение в экономический оборот земельных ресурсов, собственности, поступление в местный бюджет соответствующих доходов, повышение качества жизни населения. Отсюда прямая заинтересованность органов местного самоуправления в развитии предпринимательства на территории муниципального образования.

Стимулирование этого развития осуществляется в различных направлениях и формах. Строя дороги, инженерные коммуникации, обеспечивая транспортное сообщение, поддерживая необходимую социальную инфраструктуру, органы местного самоуправления обустраивают территорию, делая ее привлекательной для прихода инвестора, удобной для развития предпринимательства.

При этом инвестиционно привлекательный климат складывается из множества факторов — это доступность земельных участков, строительных площадок, объектов муниципальной недвижимости для предпринимателей, доступность и прозрачность процедур их предоставление; вовлечение субъектов предпринимательской деятельности в диалог и координационные связи с органами власти, и совместная выработка и реализация решений, затрагивающих интересы бизнеса.

Предпринимательская деятельность разнообразна в своих проявлениях, ее особая разновидность — малое предпринимательство. Очень важный аспект малого бизнеса — социальный. Во-первых, выражается в вовлечении в него достаточно широких слоев населения, прежде всего местного, что особенно важно для интересов муниципалитета. Во-вторых, именно малый бизнес является поставщиком основного спектра услуг, обеспечивающих основные бытовые нужды и потребности населения, т.е. речь идет о торговле, общественном питании, бытовом обслуживании. Поэтому создание условий для развития этих видов предпринимательской деятельности *прямо отнесено законом к вопросам местного значения*.

Признаки субъектов малого предпринимательства закреплены в Федеральном законе «О государственной поддержке развития мало-

го предпринимательства» от 14 июня 1995 г. № 88-ФЗ. В соответствии со ст. 3 к ним отнесены коммерческие организации, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъектов РФ, общественных и религиозных организаций (объединений), благотворительных и иных фондов не превышает 25%, доля, принадлежащая одному или нескольким юридическим лицам, не являющимся субъектами малого предпринимательства, не превышает 25%, а средняя численность работников за отчетный период не превышает следующих предельных уровней (малые предприятия):

- в промышленности — 100 человек;
- в строительстве — 100 человек;
- на транспорте — 100 человек;
- в сельском хозяйстве — 60 человек;
- в научно-технической сфере — 60 человек;
- в оптовой торговле — 50 человек;
- в розничной торговле и бытовом обслуживании населения — 30 человек;
- в остальных отраслях и при осуществлении других видов деятельности — 50 человек.

Под субъектами малого предпринимательства понимаются также физические лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица.

Очень важным инструментом регулирования предпринимательской деятельности со стороны муниципального образования является *налоговое регулирование* в рамках специального налогового режима в виде единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности, который, главным образом, затрагивает интересы именно малого бизнеса.

В соответствии со ст. 346.26 Налогового кодекса РФ система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности может применяться по решениям представительных органов муниципальных районов, городских округов, законодательных (представительных) органов государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в отношении следующих видов предпринимательской деятельности:

1) оказания бытовых услуг, их групп, подгрупп, видов и (или) отдельных бытовых услуг, классифицируемых в соответствии с Общероссийским классификатором услуг населению;

2) оказания ветеринарных услуг;

3) оказания услуг по ремонту, техническому обслуживанию и мойке автотранспортных средств;

4) оказания услуг по хранению автотранспортных средств на платных стоянках;

5) оказания автотранспортных услуг по перевозке пассажиров и грузов, осуществляемых организациями и индивидуальными предпринимателями, имеющими на праве собственности или ином праве (пользования, владения и (или) распоряжения) не более 20 транспортных средств, предназначенных для оказания таких услуг;

6) розничной торговли, осуществляемой через магазины и павильоны с площадью торгового зала не более 150 м^2 по каждому объекту организации торговли. Для целей настоящей главы розничная торговля, осуществляемая через магазины и павильоны с площадью торгового зала более 150 м^2 по каждому объекту организации торговли, признается видом предпринимательской деятельности, в отношении которого единый налог не применяется;

7) розничной торговли, осуществляемой через киоски, палатки, лотки и другие объекты стационарной торговой сети, не имеющей торговых залов, а также объекты нестационарной торговой сети;

8) оказания услуг общественного питания, осуществляемых через объекты организации общественного питания с площадью зала обслуживания посетителей не более 150 квадратных метров по каждому объекту организации общественного питания.

9) оказания услуг общественного питания, осуществляемых через объекты организации общественного питания, не имеющие зала обслуживания посетителей;

10) распространения и (или) размещения наружной рекламы;

11) распространения и (или) размещения рекламы на автобусах любых типов, трамваях, троллейбусах, легковых и грузовых автомобилях, прицепах, полуприцепах и прицепах-роспусках, речных судах;

12) оказания услуг по временному размещению и проживанию организациями и предпринимателями, использующими в каждом объекте предоставления данных услуг общую площадь спальных помещений не более 500 м^2;

13) оказания услуг по передаче во временное владение и (или) пользование стационарных торговых мест, расположенных на рынках и в других местах торговли, не имеющих залов обслуживания посетителей.

К компетенции органов местного самоуправления относится установление корректирующего коэффициента К2 базовой доходности, исходя из которой рассчитывается сумма налога. Данный коэффициент должен учитывать совокупность особенностей ведения предпринимательской деятельности, в том числе ассортимент товаров (работ, услуг), сезонность, режим работы, фактический период времени осуществления деятельности, величину доходов, особенности места ведения предпринимательской деятельности и иные особенности.

Во многом реальная доходность малого бизнеса обусловлена уровнем покупательского спроса, доходов населения территории,

иными особенностями, свойственными для данного конкретного муниципального образования. Поэтому неадекватное установление корректирующего коэффициента может попросту вытеснить бизнес с территории, что в конечном итоге будет иметь негативные последствия не только фискального, но и социального характера.

Все большее значение для успешного развития малого бизнеса, особенно в инновационной сфере, приобретает создание *организационной инфраструктуры поддержки предпринимательства*, упрощающей доступ к аренде недвижимости, финансовым услугам, предоставляющей помощь в вопросах бизнес-планирования, защиты интеллектуальной собственности, бухгалтерского учета. Эффективной и уже апробированной формой создания такого рода инфраструктурных институтов, являются так называемые бизнес-инкубаторы.

В законодательстве под бизнес-инкубаторами понимаются организации, созданные для поддержки предпринимателей на ранней стадии их деятельности путем предоставления в аренду помещений и оказания консультационных, бухгалтерских и юридических услуг[1]. Развитие сети бизнес-инкубаторов в России является предметом совместных программ федеральных, региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Необходимым условием выделения средств федерального бюджета на строительство и реконструкцию зданий для размещения в них бизнес-инкубаторов является долевое финансирование этих расходов региональными и местными бюджетами. Стоит отметить, что на родине бизнес-инкубаторов, в США, именно муниципальные бюджеты были и остаются главным источником финансирования их создания.

Первой же ступенью создания инфраструктуры поддержки малого предпринимательства могут быть создаваемые и действующие при содействии местных органов власти консультационные пункты, где начинающие предприниматели могут получить квалифицированную помощь.

Органы местного самоуправления могут также участвовать в иных формах поддержки малого предпринимательства, предусмотренных законодательством, включая:

- поддержку субъектов малого предпринимательства, производящих товары (работы, услуги), предназначенные для экспорта;
- развитие системы кредитования субъектов малого предпринимательства;
- создание и развитие инфраструктуры поддержки малых предприятий в научно-технической сфере.

[1] См.: *Постановление* Правительства Российской Федерации «Об условиях и порядке предоставления в 2005 году средств федерального бюджета, предусмотренных на государственную поддержку малого предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства» от 22 апреля 2005 г. № 249.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Из каких элементов складывается компетенция органов местного самоуправления в сфере экономического развития?
2. Какими полномочиями наделены органы местного самоуправления в сфере тарифного регулирования?
3. Каким образом органы местного самоуправления могут способствовать развитию предпринимательства?

РЕШИТЕ КАЗУСЫ

■ Постановлением главы городской администрации утверждена муниципальная целевая программа поддержки развития легкой промышленности на территории города. Прокурором города данное постановление было опротестовано по мотивам несоответствия п. 4 ч. 10 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» 2003 г., согласно которому принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении относится к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования. Представитель администрации города, обосновывая правомерность изданного акта, сослался на утвержденное городским советом положение о муниципальных целевых программах, согласно которому утверждение краткосрочных целевых программ (на срок не более двух лет) относится к компетенции исполнительного органа местного самоуправления, а долгосрочных (на срок более двух лет) — к компетенции представительного органа. По мнению администрации города, данное положение полностью соответствует ст. 179 Бюджетного кодекса РФ, согласно которой к компетенции представительных органов власти относится принятие только долгосрочных целевых программ. Выразите ваше мнение по существу возникшего спора.

■ В целях обеспечения сохранности и вовлечения в хозяйственный оборот бесхозяйного имущества главой сельской администрации была создана комиссия по обследованию и передаче на баланс муниципального предприятия жилищно-коммунального хозяйства брошенной водонапорной башни и водопровода, ранее принадлежавших колхозу «Рассвет». На основании акта комиссии указанные объекты были признаны муниципальной собственностью и переданы на баланс МУП ЖКХ. В суд поступил иск ЗАО «Рассвет» к сельской администрации об истребовании названного имущества из чужого незаконного владения.

Какой исход возникшего судебного спора, на ваш взгляд, наиболее вероятен?

■ Решением городского совета на территории города созданы три особые экономические зоны «развития предпринимательства». В соответствии с данным решением все хозяйствующие субъекты, осуществляющие инвестиции в строительство на территории данных зон, полностью освобождались от уплаты земельного налога, зачисляемого в городской бюджет. Дайте правовую оценку указанному решению.

■ Решением районного совета «О муниципальном заказе», в целях содействия развитию малого предпринимательства на территории муниципального района, предусмотрено обязательное размещение заказов у субъектов малого предпринимательства в размере двадцати процентов общего объема поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для муниципальных нужд района путем проведения торгов, участниками которых являются такие субъекты. ОАО «Восход» направило в Федеральную антимонопольную службу заявление с жалобой на данное решение, как ограничивающее конкуренцию и создающее необоснованные преференции для определенной группы хозяйствующих субъектов. Насколько правомерно применение подобной меры поддержки малого предпринимательства на территории муниципального образования?

■ Прокурор области обратился в суд с заявлением о признании противоречащим федеральному законодательству решения сельского совета об установлении размера платы граждан за коммунальные услуги на год в связи с тем, что рост тарифов составил 131% и превысил установленный для области предельный уровень роста тарифов в размере 129%. Представитель сельского совета с данным заявлением не согласился, сославшись на постановление администрации области «Об установлении предельных индексов размера платы граждан за жилое помещение и предельных индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги на год», которым в среднем по области выдержан предельный роста тарифов в размере 129%, но по отдельным поселениям варьируется от 116 до 131% (в том числе по данному сельскому поселению — 131%), что не противоречит Федеральному закону «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ. Решите дело.

Глава 15

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В БЮДЖЕТНОЙ И ФИНАНСОВО-КРЕДИТНОЙ СФЕРЕ

15.1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МЕСТНЫХ ФИНАНСОВ

Практика современного развития местного самоуправления свидетельствует о том, что успешное решение вопросов местного значения напрямую зависит от финансовой составляющей местного самоуправления.

Возрастание значения финансовой обеспеченности муниципальных образований обусловлено еще и тем, что в соответствии с Бюджетным кодексом РФ финансирование полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения должно осуществляться *только за счет средств местных бюджетов*. Между тем, анализ финансового положения муниципалитетов 75% субъектов Федерации свидетельствует о несоответствии доходов местных бюджетов потребностям муниципалитетов на реализацию собственных полномочий. По оценке муниципалитетов, в ЖКХ недостаток средств местных бюджетов в 2005 г. составлял от 30 до 50%, в сфере образования — от 12 до 20%, культуры — от 3 до 8%, здравоохранения — от 17 до 49%[1]. Следует заметить, что еще в 1928 г. выдающийся деятель муниципальной науки профессор экономики Санкт-Петербургского университета Л.А. Велихов обращал внимание на то, что самой нерешенной проблемой местного самоуправления является проблема местных финансов[2].

Признание в России местного самоуправления и гарантированность самостоятельности его финансовой деятельности позволяют выделить в системе публичных финансов особую категорию — местные финансы, или финансы муниципальных образований.

---

[1] *Пронина Л.И.* Увеличение налогооблагаемой базы субъектов Федерации и муниципальных образований // Финансы. 2006. № 3. С. 15.

[2] См.: *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства: В 2 т. М.-Л., 1928.

Сущность финансов получила в целом однозначное понимание. В основном для ее выявления берут за основу экономический и материальный аспект, которые в целом отражают разные стороны одного и того же явления. Финансы, если учитывать первый аспект, есть экономические отношения, возникающие в реальном денежном обороте при формировании, распределении и использовании определенных фондов денежных средств, необходимых государству. Эта часть денежных отношений в своем целевом назначении обособилась и служит неотъемлемым связующим звеном между созданием и использованием национального дохода[1]. Второй аспект отражает материальное содержание финансов как совокупности фондов денежных средств государства[2].

Понятие «местные финансы» идентично понятию «финансовые ресурсы местного самоуправления». Финансовые средства (финансовые ресурсы) местного самоуправления представлены в рамках финансовой системы государства в качестве одного из ее центральных звеньев, через которое государство решает отдельные социально-экономические задачи на местах.

По своему материальному содержанию они неоднозначны. Их *централизованная часть* входит в состав муниципальной собственности в виде бюджета и составляет денежную форму местной казны. *Децентрализованная часть* находится в хозяйственном ведении или оперативном управлении муниципальных экономических субъектов. *Прочие финансовые средства в виде ценных бумаг*, принадлежащих органам местного самоуправления, привлеченных, объединенных и заемных денежных средств, выполняют инвестиционные, стабилизационные и иные задачи финансирования мероприятий местного значения.

Из этого можно сделать вывод, что ***местные финансы*** представляют собой экономические отношения, связанные с аккумулированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях выполнения задач и функций местного самоуправления, а также делегированных полномочий государства.

Права собственника в отношении местных финансов осуществляются от имени населения муниципального образования органами местного самоуправления.

К особенностям местных финансов следует отнести прежде всего их субъектный состав, когда обязательной стороной денежных отношений становится орган местного самоуправления. Этот орган заменяет собой государственный орган при формировании и использо-

---

[1] *Бабич А.М.*, *Павлова Л.Н.* Финансы. Денежное обращение. Кредит. М., 2000. С. 176.

[2] См.: *Общая* теория финансов. М., 1995. С. 10.

вании муниципальных фондов, а в распределительных отношениях участвует наряду с государственными структурами как самостоятельный субъект. Специфична и целевая направленность денежных отношений, составляющих муниципальные финансы, поскольку они направлены на создание условий для решения уже не государственных задач, а вопросов местного значения. А поскольку цель, как правило, определяет средства, то меняются формы, методы и условия достижения конечного результата.

Местные финансы включают: местные бюджеты как доходно-расходные финансовые планы и фонды муниципальных образований; местные налоги как собственные доходные источники местных бюджетов; муниципальные заимствования.

Местные бюджеты и муниципальные заимствования будут рассмотрены ниже, а местные налоги — в следующем параграфе.

Местные бюджеты составляют третий уровень бюджетной системы Российской Федерации, являются необходимым атрибутом муниципальных образований и материальной основой местного самоуправления. Понятие «бюджет муниципального образования» охватывает следующие аспекты: бюджет как экономическая категория; бюджет как материальная категория; бюджет как правовая категория[1].

Местный бюджет *как экономическая категория* представляет собой совокупность экономических (денежных) отношений муниципального образования, возникающих в связи с образованием, распределением и использованием централизованного денежного фонда муниципального образования, обеспечивающего создание финансовой базы местных органов власти и предназначенного для финансирования функций и задач местного самоуправления[2].

Как материальная категория местный бюджет представляет собой централизованный денежный фонд муниципального образования, находящийся в распоряжении органов местного самоуправления и используемый для обеспечения публичных интересов муниципального образования[3].

Как правовая категория местный бюджет — это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления[4].

---

[1] См.: *Финансовое* право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2001. С. 139—140; *Грачева Е.Ю.*, *Соколова Э.Д.* Финансовое право: Учеб. пособие. М., 2000. С. 52—53; *Крохина Ю.А.* Финансовое право России: Учебник для вузов. М., 2004. С. 198.

[2] См.: *Финансовое* право / Отв. ред. Н.И. Химичева. С. 160; *Рубан В.А.* Финансовые проблемы местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление в России. М., 1998. С. 134.

[3] См.: *Крохина Ю.А.* Указ. соч. С. 198.

[4] *Финансовое* право: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева. М., 2006. С. 191.

Правовое значение местного бюджета подчеркивается фактом его юридического выражения в качестве планового акта, принимаемого в установленном законодательством порядке. Статья 11 БК РФ содержит требование разрабатывать и утверждать местный бюджет в форме решения представительного органа местного самоуправления. При этом БК РФ допускает существование местного бюджета в форме правового акта, принятого не только представительным органом местного самоуправления, но и в ином порядке в соответствии с уставом муниципального образования. Следовательно, с юридической точки зрения местный бюджет представляет собой основной финансовый план образования, распределения и использования централизованного денежного фонда муниципального образования, закрепляющий юридические права и обязанности участников местных бюджетных отношений, который получает юридическое выражение в форме решения, принимаемого представительным органом местного самоуправления.

БК РФ устанавливает равный правовой режим для всех местных бюджетов, поскольку все они отнесены к одному уровню бюджетной системы Российской Федерации. Это означает, что бюджеты городских округов (Омск, Екатеринбург, Новосибирск и др.) и бюджеты городских или сельских поселений находятся в одинаковом правовом состоянии по отношению к региональному бюджету и между собой. То же самое относится к бюджетам муниципальных районов и находящихся на их территории муниципальных образований сельских поселений. Статья 17 Федерального закона № 131-ФЗ прямо запрещает подчиненность одних муниципальных образований другим.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ местные бюджеты бывают двух уровней:

- бюджеты муниципальных районов, городских округов, внутригородских территорий городов федерального значения;
- бюджеты городских и сельских поселений.

В ч. 1 ст. 52 Закона № 131-ФЗ указано, что каждое муниципальное образование имеет свой бюджет. Между тем пока в Российской Федерации из 11 599 муниципальных образований местные бюджеты имеют лишь немногим более 10 000[1]. Произошло это потому, что в ряде субъектов Федерации отказались от разработки консолидированных бюджетов районов, включавших бюджеты поселковых и сельских образований, и перешли к подготовке единого районного бюджета. Объяснялась такая мера необходимостью отхода от разработки многочисленных, но маломощных, со слабой до-

[1] См.: *Бабичев И.В.* Местное самоуправление в современной России: некоторые итоги и перспективы // Муниципальная власть. 2004. Январь—февраль. С. 76.

ходной базой местных бюджетов и переходом к укрупненным бюджетам с устойчивой доходной базой.

В качестве составной части бюджетов поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями. Указанная смета представляет собой утвержденный органом местного самоуправления поселения план доходов и расходов распорядителя (главного распорядителя) средств местного бюджета, уполномоченного местной администрацией поселения осуществлять в данном населенном пункте (другой территории), входящем (входящей) в состав территории поселения, отдельные функции местной администрации (ст. 6 БК РФ). Порядок разработки, утверждения и исполнения указанных смет определяется органами местного самоуправления соответствующих поселений самостоятельно.

В структурном плане местный бюджет состоит из трех частей: доходов бюджета, расходов бюджета и источников финансирования дефицита бюджета.

I. ***Доходы местных бюджетов***

В соответствии со ст. 6 БК РФ ***доходами бюджета*** признаются денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации в распоряжение органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Соответственно ***доходы местных бюджетов*** — денежные средства, поступающие в местный бюджет на условиях безвозмездности и безвозвратности, перечисление которых начинается с момента их уплаты (в соответствии с нормами раздела государственных и муниципальных доходов) и завершается зачислением на счет местного бюджета.

Доходы местных бюджетов формируются *за счет собственных доходов*. К собственным доходам местных бюджетов относятся: 1) средства самообложения граждан; 2) доходы от местных налогов и сборов; 3) доходы от региональных налогов и сборов; 4) доходы от федеральных налогов и сборов; 5) безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, иные средства финансовой помощи из бюджетов других уровней, другие безвозмездные перечисления; 6) доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности; 7) 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 местно-

го самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов; 8) штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления; 9) добровольные пожертвования; 10) иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и решениями органов местного самоуправления.

Перечень собственных доходов местных бюджетов определен федеральными законами. Состав собственных доходов местных бюджетов может быть изменен федеральным законом только в случае изменения перечня вопросов местного значения и (или) изменения системы налогов и сборов РФ. Федеральный закон, предусматривающий изменение состава собственных доходов местных бюджетов, вступает в силу с начала очередного финансового года, но не ранее чем через три месяца после его принятия.

Под *средствами самообложения граждан* понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен. Вопросы введения и использования указанных разовых платежей решаются на местном референдуме (сходе граждан).

Налоговые доходы бюджетов муниципальных образований включают: собственные доходы от местных налогов и сборов, определенные налоговым законодательством РФ; отчисления от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов, передаваемые местным бюджетам Российской Федерацией и субъектом РФ в порядке, установленном ст. 58 и 63 БК РФ; государственную пошлину, за исключением государственной пошлины, зачисляемой в соответствии со ст. 50 БК РФ в доходы федерального бюджета, — по нормативу 100% по месту нахождения кредитной организации, принявшей платеж.

Примечательно, что в крупных муниципальных образованиях налоговые доходы местных бюджетов занимают определяющее место в структуре доходов. Например, в г. Ярославле доля налоговых поступлений в общем объеме доходов составляет более 90%. В среднем по всем типам муниципальных образований 93% налоговых доходов составляют налоги, закрепленные за ними БК РФ, и только 7% за счет отчислений от налогов, закрепленных за субъектами Федерации (налоги на прибыль, на имущество организаций, акцизы). Между тем в доходах местных бюджетов наблюдается тенденция сни-

жения доли налоговых доходов с 75,4% в 1998 г. до 69,5% в 2003 г. (в 2004 г. — 74%)[1].

В настоящее время основными плательщиками налогов в бюджет города являются промышленные предприятия (63%), предприятия транспорта (21%), строительства (8%), связи (3%). От организаций малого бизнеса и индивидуальных предпринимателей поступает 8,1% доходов местного бюджета.

Местными налогами признаются налоги, устанавливаемые федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления, вводимые в действие в соответствии с нормативными правовыми актами представительными органами местного самоуправления и обязательные к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований, если иное не предусмотрено НК РФ.

Перечень местных налогов и сборов и полномочия органов местного самоуправления по их установлению, изменению и отмене устанавливаются законодательством РФ о налогах и сборах. НК РФ в число местных налогов и сборов включает земельный налог, налог на имущество физических лиц. В местных бюджетах доля местных налогов и сборов, в 2000 г. составлявшая 14,4% снизилась 2003 г. до 4%, а в 2004 г. — до 3,9%. В 2004 г. местные налоги в доходах бюджетов муниципальных образований составили 9,7% (в 1998 г. — 16,2%, в 2000 г. — 19%).

В бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от следующих местных налогов, устанавливаемых представительными органами поселений в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах: земельного налога — по нормативу 100%; налога на имущество физических лиц — по нормативу 100% (ст. 61 БК РФ).

В бюджеты муниципальных районов подлежат зачислению налоговые доходы от следующих местных налогов, устанавливаемых представительными органами муниципальных районов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах: земельного налога, взимаемого на межселенных территориях, — по нормативу 100%; налога на имущество физических лиц, взимаемого на межселенных территориях, — по нормативу 100 % (ст. 61.1 БК РФ).

В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от следующих местных налогов, устанавливаемых представительными органами городских округов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах: земельного налога — по нормативу 100%; налога на имущество физических лиц — по нормативу 100% (ст. 61.2 БК РФ).

---

[1] См.: *Игудин А.Г.* Актуальные проблемы межбюджетных отношений // Финансы. 2005. № 10. С. 15; *Пронина Л.И.* Увеличение налогооблагаемой базы субъектов Федерации и муниципальных образований // Финансы. 2006. № 3. С. 15.

Неналоговые доходы в составе собственных доходов местных бюджетов занимают менее значимую роль (в структуре доходов местных бюджетов неналоговые доходы составляют в среднем по стране около 5%). Например, в г. Томске имела место следующая динамика неналоговых доходов: 1999 г. — 6,3%; 2000 г. — 6,0; 2001 г. — 5,7; 2002 г. — 9,2; 2003 г. — 9,7; 2004 г. — 7,7%[1].

К неналоговым доходам относятся в соответствии со ст. 41—46 БК РФ относятся:

- доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, т.е. средства, полученные от аренды или сдачи во временное пользование муниципальной собственности, в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в кредитных организациях, от передачи в залог либо доверительное управление муниципального имущества, а также платежи за пользование бюджетными средствами на условиях срочности, возвратности, платности;
- доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, дивиденды по акциям, принадлежащим муниципальным образованиям;
- часть прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, — в размерах, устанавливаемых правовыми актами органов местного самоуправления;
- доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в муниципальной собственности, например коммунальных услуг, предоставляемых организациями органов местного самоуправления (при этом следует учитывать, что БК РФ не предусматривает возможности оказания платных услуг самими органами власти);
- средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в порядке возмещения вреда, причиненного муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия (речь идет, например, о санкциях за нарушение порядка применения цен, о штрафах за нарушение правил дорожного движения и др.);
- иные доходы от использования муниципального имущества, предусмотренные законодательством РФ (в частности, иные

[1] См.: *Зуев В.М.* Бюджетное право Российской Федерации: современные проблемы. Томск, 2005. С. 145.

доходы местных бюджетов могут образоваться в результате применения ст. 225, 228, 231 Гражданского кодекса РФ, когда находка, безнадзорные животные или бесхозяйные вещи будут реализованы и средства поступят в доход местного бюджета).

С 1999 по 2003 гг. доля доходов местных бюджетов в доходах консолидированного бюджета России снизилась с 24,5% более чем наполовину и составила 11,8%. На этом фоне происходило снижение фактических расходов, однако только с 30,5 до 23,2%. Превышение расходов над доходами в этот же период составило уже 11%[1]. При этом за счет местных налоговых и неналоговых источников, получаемых в режиме собственных доходов, расходы местных бюджетов обеспечиваются в среднем на 16—20% от всего объема доходов местных бюджетов. Остальные потребности бюджеты муниципальных образований обеспечивают за счет регулирующих источников и финансовой помощи из вышестоящих бюджетов, что свидетельствует об излишней централизации доходов бюджетной системы на ее вышестоящих уровнях.

К собственным доходам местных бюджетов отнесены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, иные средства финансовой помощи из бюджетов других уровней, другие безвозмездные платежи. Финансовая помощь муниципальному образованию от бюджета другого уровня бюджетной системы Российской Федерации оказывается *в форме дотаций и субвенций* и подлежит учету в доходах местного бюджета, который является получателем этих средств.

Дотации и субвенции играют роль вспомогательных источников доходов местных бюджетов. В то же время на практике дотации служат средством покрытия дефицита местного бюджета, а субвенции влияют и на объем, и на структуру расходов местного бюджета.

Органы местного самоуправления самостоятельно распоряжаются средствами местных бюджетов. Сумма превышения доходов над расходами местных бюджетов по результатам отчетного года не подлежит изъятию федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Доходы местных бюджетов могут быть переданы бюджетам других уровней по ставкам (нормативам), определяемым правовыми актами органов местного самоуправления (ст. 63 БК РФ).

II. *Расходы местных бюджетов*

Расходами признаются денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления (ст. 6 БК РФ).

---

[1] См.: *Материалы* XIII расширенной Сессии Конгресса муниципальных образований РФ // Местное право. 2003. № 11—12. С. 11.

В составе консолидированного бюджета РФ расходы местных бюджетов составили (в %): 2000 г. — 22,7, 2001 г. — 22,1, 2002 г. — 20,2.

Формирование расходов местных бюджетов осуществляется в соответствии с *расходными обязательствами муниципального образования*, т.е. с обязанностями муниципального образования по предоставлению средств местного бюджета их получателям, которые обусловлены законом, нормативным правовым актом, договором или соглашением.

С 1 января 2006 г. расходные обязательства муниципального образования (ст. 86 БК) возникают в результате:

- принятия нормативных правовых актов органов местного самоуправления по вопросам местного значения, а также заключения муниципальным образованием или от имени муниципального образования договоров (соглашений) по данным вопросам;
- принятия нормативных правовых актов органов местного самоуправления при осуществлении органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Направления и формы расходов для муниципальных образований устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно. Муниципальные расходные обязательства в полном объеме исполняются за счет собственных доходов местного бюджета.

Осуществление расходов местных бюджетов на финансирование полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ не допускается, за исключением случаев, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ. *Порядок осуществления расходов* местных бюджетов на выполнение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, устанавливается федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, а в некоторых случаях еще и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия 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, устанавливают муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения.

Установлена особая форма учета расходных обязательств муниципального образования в виде *реестра*, под которым в соответствии со ст. 87 БК РФ 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 исполнению за счет средств бюджета.

Структура расходов местных бюджетов строится в соответствии с экономической, функциональной и ведомственной бюджетной классификацией.

Составные части расходов местных бюджетов в зависимости от *экономического содержания* подразделяются на текущие, включаемые в бюджет текущих расходов и капитальные, включаемые в бюджет развития (ст. 67 и 68 БК РФ). Бюджет развития формируется за счет ассигнований на финансирование инвестиционной и инновационной деятельности, а также затрат, связанных с воспроизводством, расходов, при осуществлении которых увеличивается или создается имущество, находящееся в собственности муниципальных образований, и иных расходов бюджета, включенных в капитальные расходы в соответствии с экономической классификацией расходов бюджетов РФ. Все другие расходы, не вошедшие в бюджет развития, включаются в бюджет текущих расходов.

Функциональная классификация расходов местных бюджетов отражает направление бюджетных средств на решение вопросов местного значения.

Ведомственная классификация отражает распределение бюджетных средств по главным распорядителям средств местного бюджета.

За последнее десятилетие структура расходов бюджетной системы существенно изменилась в связи с проведением экономических реформ. Особенно заметно возросли расходы на содержание государственного и местного аппарата. Например, в Томске по плану городского бюджета на 2001 г. расходы составили 7,2% общих расходов бюджета с учетом его дефицита, в 2002 г. — 7,6, в 2003 г. — 9,5, в 2004 г. — 9%. Расходы на общегосударственные вопросы в бюджете Томска на 2005 г. составили свыше 13%, из них 6% выделено только на функционирование органов представительной власти, администрации и органов финансового надзора города[1].

Законодательством установлен исключительный перечень возможных форм (направлений) расходования бюджетных средств, который применительно к местным бюджетам включает (ст. 69 БК РФ):

- ассигнования на содержание бюджетных учреждений;
- средства на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по муниципальным контрактам; трансферты населению;

[1] См.: *Зуев В.М.* Указ. соч. С. 158—159.

- ассигнования на реализацию органами местного самоуправления обязательных выплат населению, установленных законодательством Российской Федерации и ее субъектов, правовыми актами представительных органов местного самоуправления;
- ассигнования на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на муниципальный уровень власти; бюджетные кредиты юридическим лицам (в том числе налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и платежей и других обязательств);
- субвенции и субсидии физическим и юридическим лицам;
- инвестиции в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц;
- межбюджетные трансферты;
- обслуживание муниципальных долговых обязательств.

Органы местного самоуправления обеспечивают сбалансированность местных бюджетов. Сбалансированность местных бюджетов означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. Нарушение принципа сбалансированности местного бюджета порождает его дефицит. В настоящее время практически все местные бюджеты, за очень редким исключением, являются дефицитными[1]. Например, предельный размер дефицита бюджета Томска на 2004 г. был утвержден в сумме 219 087,6 тыс. руб., т.е. превышение расходов над доходами составляло 6,3% (в бюджете 2003 г. — 8,2%)[2]; в Омске согласно бюджету в 2006 г. доходы составят 8,3 млрд руб., расходы — 8,9 млрд руб., плановый дефицит определен в 648 млн. руб.

Размер дефицита местного бюджета, утвержденный нормативным актом представительного органа местного самоуправления о бюджете на соответствующий год, не может превышать 10% объема доходов местного бюджета без учета финансовой помощи из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ. В случае утверждения нормативным актом представительного органа местного самоуправления о бюджете на соответствующий год размера поступлений от продажи имущества предельный размер дефицита местного бюджета может превышать вышеуказанное ограничение, но не более чем на величину поступлений от продажи имущества (п. 5 ст. 92 БК РФ).

---

[1] На дефицитность многих местных бюджетов указывают и исследования экономистов. См.: *Финансово-экономические* проблемы муниципальных образований / Под ред. Н.Г. Сычева и К.И. Таксира. М., 2002. С. 328.

[2] *Томский* вестник. 12 марта 2003. № 49; 25 марта 2004. № 42.

III. ***Источники финансирования дефицита местного бюджета***

Такие источники существуют в двух основных формах:

- муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени соответствующего муниципального образования;
- кредиты, полученные от кредитных организаций (ст. 96 БК РФ).

Муниципальные образования вправе привлекать заемные средства, в том числе за счет выпуска муниципальных ценных бумаг, в порядке, установленном представительным органом местного самоуправления в соответствии с требованиями федеральных органов государственной власти.

Муниципальные заимствования — займы и кредиты, привлекаемые от физических и юридических лиц, по которым возникают обязательства муниципального образования как заемщика или гаранта погашения займов (кредитов) другими заемщиками, выраженные в валюте обязательств (ст. 90 БК РФ).

Основные цели муниципальных заимствований — финансирование дефицита бюджета, реструктуризация кредиторской задолженности перед бюджетными организациями, финансирование жилищного строительства и финансирование погашения муниципального долга.

Совокупность долговых обязательств муниципального образования формируют муниципальный долг. Исходя из форм существования муниципального долга, предусмотренных п. 3 ст. 100 БК РФ, муниципальные заимствования включают:

- муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска муниципальных ценных бумаг;
- кредиты, полученные от кредитных организаций (банковские кредиты);
- бюджетные кредиты, полученные от бюджета субъекта Российской Федерации;
- муниципальные гарантии.

Долговые обязательства муниципального образования погашаются в сроки, которые определяются условиями заимствований и не могут превышать 10 лет (ст. 100 БК РФ).

Правовые основы участия муниципального образования в отношениях, возникающих в результате осуществления эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг, устанавливаются положением ст. 114 БК РФ и Федеральным законом «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» от 29 июля 1998 г. № 136-ФЗ.

В новейшей истории России муниципальные ценные бумаги на предъявителя на бирже котировались в Уфе, Волгограде, Нижне-

вартовске. Для решения жилищной проблемы размещали муниципальные облигации на внутреннем рынке в Екатеринбурге, Архангельске, Омске, Новосибирске.

Договорные отношения, возникающие в связи с предоставлением муниципальных гарантий, регулируются нормами ст. 115 и 117 БК РФ.

15.2. МЕСТНЫЕ НАЛОГИ

Местные налоги представляют собой устанавливаемые и вводимые в действие нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством, в целях финансового обеспечения деятельности муниципального образования, обязательные денежные платежи, имеющие односторонний характер, подлежащие взиманию на территории муниципального образования на началах безвозмездности, безвозвратности и зачисляемые в бюджет муниципального образования.

Они являются составной частью системы налогов и сборов Российской Федерации, имеют ярко выраженный фискальный характер и предназначены для финансового обеспечения бюджетных расходов муниципальных образований.

Местные налоги и сборы имеют *специфические признаки*, определяющие особенности их правовой природы и отличающие их от федеральных и региональных налогов:

1) устанавливаются и вводятся в действие нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством;

2) взимаются на территории муниципального образования и полностью зачисляются в бюджеты муниципальных образований в качестве собственных доходов;

3) поступления по местным налогам используются в целях финансового обеспечения деятельности муниципального образования по решению вопросов местного значения.

Первоначальным этапом становления в Российской Федерации системы местных налогов и сборов считается принятие Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 27 декабря 1991 г. № 2118-1[1], в ст. 21 которого закреплен 21 местный налог и сбор. В 1992 г. данный перечень был расширен, добавилось два дополнительный налога и сбора: сбор за открытие игорного бизнеса (Закон РФ от 16 июля 1992 г. № 3317-1) и налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы (Закон РФ от 22 декабря 1992 г. № 4178-1). Федеральным законом от 5 авгу-

[1] *СЗ* РФ. 2004. № 31. Ст. 3231.

ста 2000 г. № 118-ФЗ из числа местных исключили налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, чем нанесли серьезный удар по местным доходам, которые в ряде городов составляли до 70% собственных доходов местных бюджетов.

В связи с принятием Налогового кодекса РФ система местных налогов и сборов с 31 июля 1998 г. согласно ст. 15 НК РФ была представлена пятью налогами: земельным налогом; налогом на имущество физических лиц; налогом на имущество, переходящее в порядке наследования или дарения; налогом на рекламу; местными лицензионными сборами. При этом прежний Закон РФ «Об основах налоговой системы Российской Федерации» продолжал действовать наряду с Налоговым кодексом РФ вплоть до принятия Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах» от 29 июля 2004 г. № 95-ФЗ[1], который вступил в силу с 1 января 2005 г. и признал утратившим силу Закон об основах налоговой системы.

В настоящее время НК РФ в число местных налогов и сборов включает земельный налог и налог на имущество физических лиц (ст. 15).

Взиманию с налогоплательщика любого налога, в том числе и местного, обязательно предшествуют две последовательные и взаимосвязанные процедуры — установление налога и его введение, посредством которых обусловливается юридическая возможность обложения лица налогом. В ст. 12 НК РФ установлено, что местными признаются налоги, устанавливаемые Налоговым кодексом РФ и нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, вводимые в действие в соответствии с Налоговым кодексом РФ нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и обязательные к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований. Таким образом, на уровне местных налогов законодатель четко разграничивает понятия «установление налога» и «введение налога». Из формулировки ст. 12 НК РФ следует, что установление и введение налога представляют собой *два относительно самостоятельных нормотворческих действия, реализуемых в определенной последовательности.*

Необходимость разграничения процедуры установления и процедуры введения местных налогов объясняется тем, что именно они отражают специфику в правовом регулировании местных налогов и сборов и позволяют определить объем конкретных полномочий органов местного самоуправления.

---

[1] *СЗ* РФ. 2004. № 31. Ст. 3231.

В настоящее время, несмотря на использование в Конституции РФ, НК РФ, решениях Конституционного Суда РФ наименования процедур установления и введения налогов, их нормативное определение отсутствует, что делает их толкование различным.

Так, в Налоговом кодексе РФ (ст. 17) определено, что под установлением налога понимается определение налогоплательщиков и основных элементов налогообложения. К таким основным элементам относятся: объект налога, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога.

Установление налога, по мнению А.В. Брызгалина, — это своего рода законодательное провозглашение, юридическое «создание» налога как обязательного платежа, непосредственно предусматривающего возможность введения налога на соответствующей территории в рамках всей страны либо отдельной территории[1].

Ю.Л. Смирникова трактует термин «установление налогов» в двух аспектах: как первичное (базовое) установление налогов и как вторичное (производное) установление налогов[2]. Первичное установление налогов осуществляется на федеральном уровне и подразумевает перечисление федеральным законом (НК РФ) исчерпывающего перечня налогов федеральных, региональных и местных, а также описание всех элементов налогообложения. Вторичное (производное) установление налогов осуществляется соответственно на региональном либо местном уровне органами государственной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления самостоятельно в определенных федеральным законом пределах.

В.В. Томаров полагает, что понятие «установление налога (сбора)» следует рассматривать в конституционно-правовом и финансово-правовом (технико-юридическом) смысле. Установление налога в технико-юридическом смысле означает придание налогу или сбору наименования и определение всех элементов его юридического состава. Конституционно-правовое понятие «установление налога» является более широким и включает в себя технико-юридические понятия «установление налога» и «введение налога»[3].

По мнению М.Ю. Березина, термин «установление налога» означает принятие федерального закона о налоге, которым данный налог устанавливается в перечне налогов соответствующего уровня налоговой системы с одновременным обязательным раскрытием в этом

---

[1] *Финансовое* право Российской Федерации: Учебник / Под ред. М.В. Карасевой. М., 2002. С. 328—329.

[2] *Смирникова Ю.Л.* Финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 20.

[3] *Томаров В.В.* Правовое регулирование региональных и местных налогов и сборов в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 23.

законе экономико-правового содержания всех существенных элементов устанавливаемого налога[1].

Таким образом, из анализа содержания правовых актов и исследований специалистов следует, что ***установление налога*** — это принятие нормативного акта (федерального закона), посредством которого конкретный налог определяется как таковой и находит свое место в перечне налогов, составляющих налоговую систему государства, и закрепление и детальное раскрытие его структурной модели с определение каждого обязательного (императивного) элемента налогообложения. Этот вывод подтверждается и правовыми позициями Конституционного Суда РФ, который в постановлениях от 18 февраля 1997 г. № 3-П, от 11 ноября 1997 г. № 16-П и от 28 марта 2000 г. № 5-П предельно четко указал, что для установления налога недостаточно дать ему только одно название; законно установленным может признаваться налог при условии, что определены и раскрыты все существенные элементы налогообложения.

Процедуру установления местного налога следует рассматривать в конституционно-правовом и финансово-правовом (технико-юридическом) смысле[2]. Установление местного налога в конституционно-правовом смысле более широкое и охватывает такие технико-юридические понятия, как само непосредственное установление местного налога и введение местного налога.

Особенностью установления местных налогов является прохождение двух этапов: первичное (базовое) установление налога и вторичное (производное) установление налога.

Первичное (*базовое*) *установление* местных налогов осуществляется на федеральном уровне путем закрепления НК РФ исчерпывающего перечня местных налогов и определения основных элементов налогообложения (налогоплательщиков, объекта налогообложения, налоговой базы, налогового периода, налоговой ставки, порядка исчисления налога).

Вторичное (*производное*) *установление* местных налогов происходит на территориях муниципальных образований путем принятия нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований о налогах. При этом представительный орган полномочен самостоятельно определять наименование налога, подлежащего взиманию на территории муниципального образования из перечня, утвержденного федеральным законом, а также регламентировать не урегулированные на федеральном уровне элементы налогообложения. Представительные органы местного самоуправле-

---

[1] *Березин М.Ю.* Региональные и местные налоги: правовые проблемы и экономические ориентиры. М., 2006. С.59.

[2] См.: *Томаров В.В.* Местные налоги: правовое регулирование. М., 2002. С. 81.

ния могут уточнять налоговые ставки в пределах, установленных НК РФ, а также порядок и сроки уплаты налога. В необходимых случаях могут предусматриваться налоговые льготы с определением оснований и порядка их применения.

Необходимо подчеркнуть, что представительные органы субъектов РФ не вправе устанавливать местные налоги и сборы. В абз. 2 п. 4 ст. 12 Н РФ содержится исключение для двух субъектов РФ — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, на территории которых местные налоги и сборы устанавливаются и вводятся в действие законами Москвы и Санкт-Петербурга.

Возникновение налогового правоотношения, связанного с взиманием местных налогов, обусловлено не только фактом их установления, но требует также их введения. Введение налога придает юридическую силу установленным элементам налогообложения, вследствие чего у налогоплательщика и возникает обязанность уплаты данного налога. Иными словами, ***введение местного налога*** означает выбор представительным органом муниципального образования из установленного федеральным законодателем закрытого перечня налогов и сборов конкретного налога и принятие соответствующего нормативного акта, устанавливающего обязанность уплаты данного налога на территории юрисдикции этого органа.

Введение местного налога охватывает такие действия органов власти муниципального образования, как придание обязательной силы установленным элементам налогообложения и принятие уполномоченным органом муниципального образования решения о взимании соответствующего налога или сбора. При введении местного налога уточняется и конкретизируется содержание достаточно узкого числа элементов налога, сформированных на федеральном уровне таким образом, чтобы учитывать степень необходимой свободы и пределы субъективного усмотрения органов местного самоуправления по изменению параметров этих элементов в соответствии с колебаниями потребностей в финансовых ресурсах и динамикой развития социально-экономических отношений.

Причем если полномочия органов местного самоуправления по установлению местного налога ограничивается федеральным законодателем, то его введение находится в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования. Согласно п. 4 ст. 12 НК РФ местные налоги и сборы вводятся в действие нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления.

Следует также отметить, что если установление местного налога сводится в своей основе к регламентации отдельных элементов на-

логообложения, образующих в совокупности конструкцию конкретного местного налога, то введение налога в действие — это более многоплановое явление. Введение местного налога должно также сопровождаться распространением информации о налоге, одновременно должен решаться вопрос о времени вступления в силу местного налога.

I. ***Земельный налог***

Земельный налог регулируется главой 31 части второй Налогового кодекса РФ, введенной в действие с 1 января 2005 г. Данная глава на федеральном уровне закрепляет основные элементы налога — налогоплательщиков, объект налогообложения, налоговую базу, налоговый период, налоговую ставку, налоговые льготы, порядок исчисления налога. Уполномоченные органы местного самоуправления при введении земельного налога определяют конкретные размеры налоговых ставок (не более установленных ст. 394 НК РФ), порядок и сроки уплаты налога (этот срок не может быть более ранним по сравнению с установленным НК РФ), а также могут устанавливать дополнительные налоговые льготы и порядок их применения.

Налогоплательщиками признаются организации и физических лиц, обладающих земельными участками на праве собственности; постоянного (бессрочного) пользования; пожизненно наследуемого владения (ст. 388 НК РФ). Не являются налогоплательщиками организации или физические лица в отношении земельных участков, находящихся у них на праве безвозмездного срочного пользования или переданных им по договору аренды.

Объектом налогообложения являются земельные участки, расположенные в пределах муниципального образования, на территории которого введен налог. Не признаются объектом налогообложения земельные участки, изъятые из оборота или ограниченные в обороте (если участки заняты объектами культурного наследия народов РФ, объектами всемирного наследия; участки, предоставленные для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд и др.).

Налоговая база определяется как кадастровая стоимость земельных участков, признаваемых объектами налогообложения.

Налоговым периодом является календарный год. Отчетными периодами для налогоплательщиков признаются первый квартал, полугодие и девять месяцев календарного года. Порядок и сроки уплаты авансовых платежей и налога по итогам налогового периода устанавливаются нормативными правовыми актами уполномоченных органов.

Налоговые ставки устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований и не могут превышать 0,3% в отношении земельных участков сель-

скохозяйственного назначения, занятых жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства, а также участков, предоставленных для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства, и 1,5% в отношении всех прочих земельных участков.

Освобождаются от налогообложения: организации и учреждения уголовно-исполнительной системы, религиозные организации, общероссийские общественные организации инвалидов, организации народных художественных промыслов, научные организации Российской Федерации (Российская академия наук, Российская академия образования и др.), организации — в отношении земельных участков, занятых государственными автомобильными дорогами общего пользования, организации — в отношении земельных участков, занятых объектами мобилизационного назначения; физические лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока, а также общины таких народов.

II. ***Налог на имущество физических лиц***

Налог на имущество физических лиц регулируется Законом РФ «О налогах на имущество физических лиц» от 9 декабря 1991 г. № 2003-1 и Инструкцией МНС РФ «По применению Закона РФ «О налогах на имущество физических лиц»[1], конкретизирующая закон в части исчисления и уплаты налога, а также в части порядка предоставления льгот отдельным категориям граждан.

Плательщиками налога признаются физические лица — собственники имущества, признаваемого объектом налогообложения. Если имущество находится в общей долевой собственности нескольких лиц, налогоплательщиком признается каждое из этих лиц соразмерно его доле в этом имуществе. Если имущество находится в общей совместной собственности физических лиц, плательщиком может быть одно из этих лиц.

Объектами налогообложения являются жилые дома, квартиры, дачи, гаражи и иные строения, помещения и сооружения.

Ставки налога на имущество физических лиц устанавливаются представительными органами местного самоуправления в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости (восстановительной стоимости объекта с учетом износа и динамики роста цен на строительную продукцию, работы и услуги), определенные органами технической инвентаризации. Закон устанавливает верхние и нижние пределы ставок в зависимости от стоимости имущества: до 300 тыс. руб. — до 0,1%; от 300 до 500 тыс. руб. — от 0,1 до 0,3%; свыше 500 тыс. руб. — от 0,3 до 2%. Представительные органы ме-

[1] *БНА* РФ. 2000. № 6.

стного самоуправления могут дифференцировать ставку в зависимости от того, жилое это помещение или нежилое, используется для хозяйственных нужд или коммерческих, блочные, кирпичные или деревянные помещения, строения и сооружения.

Уплата налога производится равными долями в два срока — не позднее 15 сентября и 15 ноября. По желанию налогоплательщика налог может быть уплачен в полной сумме по первому сроку уплаты, т.е. не позднее 15 сентября.

Льготы по налогу установлены для следующих категорий граждан: Героев Советского Союза, Российской Федерации, лиц, награжденных орденом Славы трех степеней; инвалидов I и II групп, инвалидов с детства; участников гражданской и Великой Отечественной войн; членов семей военнослужащих, потерявших кормильца; военнослужащих, уволенных с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на службе (по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями), имеющих продолжительность службы 20 и более лет; лиц, подвергшихся радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС и получающих льготы на этом основании, а также лиц, подвергшихся радиации вследствие аварии на ПО «Маяк»; лиц, принимавших участие в испытаниях ядерного и термоядерного оружия.

Не уплачивается налог на строения, помещения и сооружения: пенсионерами, получающими пенсии в соответствии с пенсионным законодательством; гражданами, уволенными с военной службы или призывавшимися на военные сборы, выполнявшими интернациональный долг в Афганистане и других странах; родителями и супругами военнослужащих, погибших при исполнении служебных обязанностей; со специально оборудованных сооружений, принадлежащих деятелям культуры, искусства на праве собственности, и используемых в качестве творческих мастерских.

15.3. ФОРМИРОВАНИЕ И ИСПОЛНЕНИЕ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Процесс формирования местных финансов неразрывно связан с особенностями организации бюджетного процесса на муниципальном уровне. ***Муниципальный бюджетный процесс*** — это регламентированная законодательством РФ, субъектов Федерации, актами муниципальных образований деятельность органов представительной и исполнительной власти местного самоуправления, иных субъектов по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов муниципальных образований, а также по контролю за их исполнением.

Согласно ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет.

В соответствии со ст. 9 БК РФ за органами местного самоуправления закреплены две группы бюджетных полномочий. Эти органы, с одной стороны, формируют, утверждают и исполняют соответствующий местный бюджет, с другой стороны, издают нормативные правовые акты, которыми регламентируются все вопросы, касающиеся формирования и исполнения всей совокупности местных бюджетов на своей территории. При этом эти правовые акты должны соответствовать требованиям, установленным БК РФ и законами субъектов Федерации. Например, в г. Омске решением Омского городского Совета от 14 ноября 2001 г. № 418 (в ред. 10 мая 2006 г.) утверждено Положение «О бюджетном процессе в городе Омске»[1]. В нем регламентируются процедуры: составления проекта городского бюджета; рассмотрения и утверждения этого проекта; исполнения городского бюджета; финансирования районов города; принятия поправок к городскому бюджету в процессе его исполнения; контроля за бюджетным процессом; составления и утверждения отчетов об исполнении городского бюджета.

Органы местного самоуправления имеют право регулировать все вопросы бюджетного процесса, распределения доходов и разграничения полномочий по осуществлению расходов между различными местными бюджетами, определения условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов и определения порядка осуществления муниципальных заимствований.

1. *Формирование местного бюджета.* Осуществляется оно исполнительными органами местного самоуправления. В соответствии со ст. 171 БК РФ подготовка проекта местного бюджета, а затем исполнение утвержденного бюджета осуществляются местной администраций. Администрация проводит эту работу под руководством главы МО (главы администрации). Непосредственное составление проекта бюджета на очередной финансовый год осуществляет финансовый орган, исполняющий бюджет муниципального образования.

Основой составления бюджета являются: Бюджетное послание Президента РФ; прогноз социально-экономического развития и прогноз сводного финансового баланса территории муниципального образования на очередной финансовый год; основные направления бюджетной и налоговой политики муниципального образования на очередной финансовый год; план развития муниципального сектора экономики на очередной финансовый год.

[1] *Вечерний* Омск. 2001. № 143—144.

В целях своевременного и качественного составления проекта бюджета органы местного самоуправления имеют право получать необходимые сведения от финансовых органов субъектов Федерации, а также от иных органов государственной власти, органов местного самоуправления и юридических лиц.

Исполнительные органы муниципальной власти составляют проект бюджета, вносят его с необходимыми документами и материалами на утверждение представительных органов местного самоуправления, осуществляют исполнение бюджета, в том числе сбор доходов бюджета, управление муниципальным долгом, представляют отчет об исполнении бюджета на утверждение представительных органов местного самоуправления, осуществляют иные полномочия (ст. 154 БК РФ). Так, основываясь на ст. 5 Положения «О бюджетном процессе в городе Омске», исполнительные органы местного самоуправления составляют проект бюджета и не позднее 1 ноября текущего года направляют в представительный органы местного самоуправления проект решения о бюджете и одновременно следующие документы: прогноз социально-экономического развития муниципального образования на очередной финансовый год; основные направления бюджетной и налоговой политики муниципального образования на следующий финансовый год; прогноз сводного финансового баланса по территории муниципального образования на очередной финансовый год; план развития муниципального сектора экономики города на очередной финансовый год, включающем, в том числе, программу приватизации муниципальной собственности и программу приобретения имущества в муниципальную собственность и др.

Работа по составлению проектов местных бюджетов, утверждение и исполнение местных бюджетов осуществляются в соответствии с бюджетной классификацией.

2. *Рассмотрение и утверждение проектов местных бюджетов и актов о бюджете.* Эта стадия бюджетного процесса, на которой составленный проект местного бюджета становится обязательным финансовым планом соответствующей территории на очередной финансовый год, а проект акта о бюджете приобретает силу нормативного акта. Именно на стадии рассмотрения и утверждения бюджета реализуются исключительные права муниципальных образований на утверждение местного бюджета.

Бюджетный кодекс РФ лишь в общих чертах регулирует процесс рассмотрения и утверждения местных бюджетов и актов об этих бюджетах. Более подробные положения содержатся в правовых актах, принимаемых органами местного самоуправления.

По проекту решения о местном бюджете проводятся публичные слушания. Порядок проведения публичных слушаний определяется

Положением о бюджетном процессе и Положением о порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании. Например, в г. Омске постановление Омского городского Совета о назначении публичных слушаний и проект решения о бюджете города подлежат обязательному опубликованию мэром города в течение пяти дней со дня принятия указанного постановления. Публичные слушания по проекту бюджета города проводятся не ранее семи дней и не позднее 14 дней со дня опубликования постановления об их назначении[1].

Заинтересованные лица направляют в представительный орган местного самоуправления заявки на участие в публичных слушаниях, по результатам рассмотрения которых, профильный комитет представительного органа местного самоуправления направляет заинтересованным лицам приглашения для участия в публичных слушаниях. Они также вправе направлять в представительный орган местного самоуправления в письменном виде предложения и замечания по выносимому на публичные слушания проекту решения о бюджете муниципального образования.

Публичные слушания носят открытый характер. Результаты публичных слушаний оформляются в виде рекомендаций и принимаются путем их одобрения большинством участников публичных слушаний. Рекомендации подписываются председательствующим и в течение пяти дней направляются главе администрации для официального опубликования.

Рассмотрение, утверждение местного бюджета осуществляется представительным органом МО в одном или нескольких чтениях. Омский городской Совет, например, рассматривает проект городского бюджета в двух чтениях. Правовым актом органа местного самоуправления установлена такая процедура рассмотрения проекта местного бюджета и соответствующего правового акта, в рамках которой их утверждение начинается с самых общих показателей и оканчивается наиболее детализированными. При этом в правовых актах органов местного самоуправления четко определены процедуры, которые применяются при отклонении бюджета в том или ином чтении.

В первом чтении обсуждается концепция бюджета, а также иные наиболее общие вопросы. Кроме того, в первом чтении утверждаются следующие характеристики местного бюджета: общий объем доходов бюджета; доходы бюджета города по группам, подгруппам, статьям и подстатьям классификации доходов бюджета; общий объем расходов бюджета; состав целевых бюджетных фондов; дефицит

[1] См. ст. 8 Положения о бюджетном процессе в городе Омске (в ред. от 10 мая 2006 г. № 352) // *Вечерний* Омск. 2001. № 143—144.

(профицит) бюджета в абсолютных цифрах и в процентах к расходам бюджета; источники финансирования дефицита бюджета; верхний предел муниципального долга; план доходов от предпринимательской деятельности, компенсации затрат и оказания платных услуг, предусмотренных в бюджете на очередной финансовый год по главным распорядителям в разрезе видов доходов; перечень организаций, которым в очередном финансовом году муниципальное имущество предоставляется в безвозмездное пользование.

При рассмотрении представительным органов проекта решения о бюджете муниципального образования *во втором чтении* рассматриваются и утверждаются: расходы бюджета по разделам и подразделам, статьям и видам расходов функциональной классификации расходов Российской Федерации; расходы бюджета по ведомственной классификации расходов бюджетов Российской Федерации с расшифровкой по группам, статьям и подстатьям экономической классификации расходов бюджетов Российской Федерации; условия, порядок и лимиты предоставления бюджетных кредитов; перечень предоставляемых юридическим лицам муниципальных гарантий на сумму, превышающую 0,01% расходов бюджета на очередной финансовый год; адресная инвестиционная программа; перечень общегородских целевых программ, финансируемых из бюджета на очередной финансовый год, и объемы их финансирования; программа муниципальных заимствований на очередной финансовый год; перечень нормативных правовых актов представительного органа местного самоуправления, действие которых отменяется или приостанавливается на очередной финансовый год.

Если местный бюджет не утвержден до 1 января планируемого финансового года, расходование средств муниципального образования до утверждения бюджета производится по соответствующим статьям бюджета истекшего финансового года ежемесячно в размере 1/12 суммы фактически произведенных расходов с учетом индекса потребительских цен.

Проекты решений о внесении изменений и дополнений в местный бюджет вносятся на рассмотрение представительного органа главой муниципального образования (главой администрации). Рассматриваются и принимаются они в порядке, аналогичном порядку рассмотрения и принятия решения о местном бюджете.

В развитие принципа гласности (ст. 36 Бюджетного кодекса РФ) предусматривается обязательное официальное опубликование проекта местного бюджета, решения об утверждении местного бюджета, годового отчета о его исполнении, ежеквартальных сведений о ходе исполнения местного бюджета и о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципаль-

ных учреждений с указанием фактических затрат на их денежное содержание. Следует обратить внимание, требование об обязательном опубликовании не только принятого местного бюджета, но и его проекта является новеллой Федерального закона № 131-ФЗ и призвано обеспечить широкое непосредственное участие населения в обсуждении главного финансового документа муниципального образования.

В поселениях в случае невозможности опубликования указанных документов и сведений органы местного самоуправления обязаны обеспечить жителям возможность ознакомиться с ними, в том числе путем обеспечения открытого доступа к соответствующим материалам в специальном помещении, размещения на общедоступных стендах и т.п.

3. *Исполнение бюджета.* Исполнить бюджет — означает обеспечить полное и своевременное поступление всех предусмотренных по бюджету доходов и профинансировать все запланированные бюджетом расходы. При этом необходимо мобилизовать все запланированные по бюджету доходы и финансировать предусмотренные расходы.

Исполнение местного бюджета производится в соответствии с БК РФ, который достаточно детально регулирует исполнение бюджетов, причем в отношении всех уровней бюджетной системы. В развитие норм БК РФ регулирование вопросов исполнения местного бюджета осуществляется нормативным правовым актом муниципального образования, который определяет порядок исполнения местных бюджетов и актов о них.

Исполнение местных бюджетов складывается из двух больших блоков отношений: исполнения бюджетов по доходам и исполнения бюджетов по расходам.

Исполнение местного бюджета по доходам предусматривает: перечисление и зачисление доходов на счет местного бюджета; возврат излишне уплаченных в местный бюджет сумм доходов; учет доходов местного бюджета и составление отчетности о доходах местного бюджета в соответствии с бюджетной классификацией РФ.

По поручению главы муниципального образования (главы администрации) организация исполнения бюджета возлагается на финансовый орган, который: осуществляет процедуру подтверждения бюджетных обязательств; определяет и регулирует объемы и сроки принятия бюджетных обязательств; совершает разрешительные надписи на право осуществления расходов в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств; осуществляет платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению получателей бюджетных средств через систему лицевых счетов распорядителей и получателей бюджетных средств, открытых в финансовом органе, исполняющем ме-

стный бюджет; является кассиром всех получателей бюджетных средств и осуществляет платежи за счет бюджетных средств от их имени и по поручению; в пределах своей компетенции издает приказы и утверждает инструкции, определяющие порядок финансирования расходов бюджета и ведения лицевых счетов при казначейской системе исполнения местного бюджета; ведет учет операций на лицевых счетах распорядителей и получателей средств бюджета в соответствии с законодательством.

Исполнение местного бюджета осуществляется на основе бюджетной росписи. *Бюджетная роспись* — документ о поквартальном распределении доходов и расходов бюджета и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, устанавливающий распределение бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств и составляемый в соответствии с бюджетной классификацией РФ. Она составляется главным распорядителем бюджетных средств по распорядителям и получателям бюджетных средств, распорядителем бюджетных средств по получателям бюджетных средств и прямым получателем бюджетных средств на основе утвержденного бюджета в соответствии с функциональной и экономической классификациями расходов бюджетов РФ с поквартальной разбивкой и представляется в финансовые органы муниципального образования в течение установленного срока.

Главный распорядитель средств местного бюджета — орган местного самоуправления, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным распорядителям и получателям средств местного бюджета, определенные ведомственной классификацией расходов соответствующего бюджета. Распорядителем муниципальных бюджетных средств является орган местного самоуправления, имеющий право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств. В роли главных распорядителей, распорядителей средств местного бюджета могут выступать представительный орган, местная администрация, отделы, управления местной администрации.

На основании бюджетных росписей главных распорядителей бюджетных средств, распорядителей бюджетных средств финансовый орган, исполняющий местный бюджет, составляет сводную бюджетную роспись в течение установленного срока (например, в течение 15 дней после утверждения местного бюджета). Сводная бюджетная роспись утверждается руководителем финансового органа, исполняющего местный бюджет, и направляется для сведения главе муниципального образования, в представительный и контрольный органы муниципального образования.

Принцип казначейского исполнения бюджета заключается в том, что исключительным правом дачи распоряжения на списание бюд-

жетных средств со счета бюджета в пользу физических и юридических лиц обладает уполномоченный орган местной администрации, который предварительно проверяет все документы, являющиеся основанием для платежа, на предмет соответствия лимитам бюджетных обязательств и другим требованиям бюджетного законодательства.

Принцип единства кассы при исполнении местного бюджета предусматривает зачисление всех поступающих доходов бюджета, привлечение и погашение источников финансирования дефицита бюджета и осуществление всех расходов с единого счета бюджета. Единый счет бюджета открывается в учреждении Центрального банка РФ и лишь при его отсутствии на соответствующей территории или невозможности выполнения им данных функций — в кредитной организации.

С 1 января 2006 г. вступил в силу Порядок кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов территориальными органами Федерального казначейства, утвержденный Приказом Федерального казначейства «Об утверждении Порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов территориальными органами Федерального казначейства» от 22 марта 2005 г. № 1н[1]. Указанный Порядок разработан в соответствии со ст. 6, 166.1, 168, 215.1 БК РФ и регулирует отношения, возникающие в процессе осуществления и учета территориальными органами Федерального казначейства операций в валюте РФ по зачислению средств на единый счет местного бюджета и по списанию средств с единого счета местного бюджета.

Все кассовые операции по исполнению соответствующего бюджета осуществляются органом Федерального казначейства от имени и по поручению финансового органа (уполномоченного органа), администратора поступлений или получателя средств бюджета на основании платежных документов, оформленных ими с учетом положений, установленных положением Банка России и Минфина России «Об особенностях расчетно-кассового обслуживания подразделениями расчетной сети Банка России и кредитными организациями (филиалами) счетов органов федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации в условиях открытия главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств лицевых счетов в органах федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации» от 20 мая 2004 г. № 257-П и 46н[2].

Кассовые операции учитываются органом Федерального казначейства по кодам бюджетной классификации РФ и отражаются в от-

[1] *Российская* газета. 2005. № 92. 4 мая.
[2] *Вестник* Банка России. 2004. № 34.

четности, представляемой органом Федерального казначейства финансовому органу (уполномоченному органу).

Ежемесячно не позднее третьего числа месяца, следующего за отчетным, орган Федерального казначейства и финансовый орган (уполномоченный орган) осуществляют сверку сумм кассовых поступлений в местный бюджет.

Глава муниципального образования (глава администрации) представляет в представительный орган муниципального образования *годовой отчет об исполнении местного бюджета*, *информацию об исполнении местного бюджета за квартал*, *полугодие*, *девять месяцев текущего года*.

Годовой отчет об исполнении бюджета должен быть составлен в соответствии с той же структурой и бюджетной классификацией, которые применялись при утверждении местного бюджета на отчетный год, и представлен в представительный орган в форме проекта решения в течение определенного срока. Он подлежит утверждению представительным органом и вносится в представительный орган главой муниципального образования (главой администрации) со следующими дополнительными документами и материалами: отчетом об обслуживании и погашении муниципального долга; отчетом о внутренних заимствованиях (по видам заимствований); отчетом о доходах, полученных от использования муниципального имущества; отчетом о предоставлении и погашении бюджетных кредитов, а также о других расходах, по которым утверждены лимиты верхнего предела; отчетом о выданных муниципальных гарантиях по всем получателям указанных гарантий, об исполнении этими получателями обязательств, обеспеченных указанными гарантиями, и осуществлении платежей по выданным гарантиям; информацией о расходовании средств резервного фонда главы муниципального образования (главы администрации); информацией о заблокированных расходах в течение финансового года.

15.4. УПРАВЛЕНИЕ ЦЕЛЕВЫМИ БЮДЖЕТНЫМИ И ВНЕБЮДЖЕТНЫМИ ФОНДАМИ

В соответствии со ст. 41 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. представительные органы местного самоуправления были вправе образовывать ***целевые внебюджетные фонды*** в порядке и на условиях, установленных законодательством Российской Федерации.

Так, в ряде регионов законодательные акты субъектов Федерации предоставляли органам местного самоуправления право создавать внебюджетные фонды на уровне муниципального образования. Например, ст. 19 Закона Ханты-Мансийского автономного округа «О финансово-экономической основе местного самоуправления в

Ханты-Мансийском автономном округе» предусматривала, что положения о муниципальных внебюджетных фондах утверждаются представительными органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с законодательством Российской Федерации и Ханты-Мансийского автономного округа. Аналогичные нормы содержались и в законах некоторых других субъектов Федерации.

Особенности создания и деятельности внебюджетных фондов могли регулироваться и на уровне местного самоуправления. Например, согласно Положению о городском внебюджетном фонде г. Воронежа источниками образования фонда являются:

- доходы от мероприятий, организуемых и финансируемых городской администрацией;
- добровольные взносы и пожертвования граждан, предприятий, учреждений, организаций;
- иные доходы, полученные в установленном порядке (п. 2.1 Положения).

Расходование средств внебюджетного фонда осуществлялось по следующим направлениям: единовременные выплаты малоимущим слоям населения, отдельным семьям, гражданам; расходы, связанные с благоустройством и развитием инфраструктуры города в части, не предусмотренной городским бюджетом; финансовая поддержка средств массовой информации, органов правопорядка, науки, здравоохранения, образования и культуры и т.п.

В настоящее время согласно ст. 10 БК РФ создание внебюджетных фондов возможно только на уровне Российской Федерации и ее субъектов. Третий уровень бюджетной системы может включать в себя только местные бюджеты. Такая постановка вопроса в федеральном законодательстве свидетельствует об упразднении на муниципальном уровне внебюджетных фондов.

В бюджетах всех уровней бюджетной системы, в том числе и местных, в целях более эффективного использования бюджетных средств создаются целевые бюджетные фонды.

Целевой бюджетный фонд имеет свое легальное определение как фонд денежных средств, образуемый в составе бюджета за счет доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или иных поступлений и используемый по отдельной смете (ст. 17 БК РФ). В ст. 39 Бюджетного кодекса РФ дополнительно подчеркивается обособленный учет доходов целевых бюджетных фондов.

Существование целевых бюджетных фондов объясняется необходимостью решать конкретные задачи по финансированию расходов в условиях возможной или реальной недостаточности бюджетных средств, вынужденным установлением приоритета некоторых

бюджетных целей и возможностью более эффективного управления финансовыми ресурсами при их обособлении. Вместе с тем такие фонды являются исключением из принципа общего (совокупного) покрытия расходов (ст. 35 БК РФ), прямо запрещающего увязывать доходы бюджета с определенными расходами бюджета[1].

На протяжении ряда лет в местных бюджетах создавались целевые бюджетные фонды. Например, в бюджете г. Омска в период с 2000 по 2005 г. были созданы и функционировали: целевой бюджетный фонд развития городского хозяйства г. Омска[2]; целевой бюджетный фонд восстановления ликвидности муниципального имущества г. Омска[3]; целевой бюджетный жилищный фонд[4]. Однако с 1 января 2006 г. наблюдается тенденция к приостановлению либо упразднению целевых бюджетных фондов местных бюджетов.

В то же время анализ бюджетов муниципальных образований выявляет большой интерес у органов местного самоуправления к формированию и финансированию достаточно разнообразных целевых программ. Так, решением Омского городского Совета от 1 марта 2006 г. № 335 утверждена общегородская целевая программа «Повышение правовой культуры в городе Омске».

Целевая программа представляет собой сложный функциональный расход бюджета, включающий в себя совокупность множества мероприятий, финансируемых с использованием различных форм бюджетных расходов, и имеющий более длительный интервал реализации, нежели бюджетный год[5]. Она разрабатывается для достижение конкретной общественно значимой цели, например: общегородская программа «Читающий город. Сохранение и развитие библиотечных фондов муниципальных библиотек города Омска (2005—2010 годы)»; программа «Повышение правовой культуры в городе Омске (2006—2010 годы). Ежегодно при утверждении бюджета утверждается и перечень программ, финансируемых из местного бюджета.

Расходование бюджетных средств, выделенных в рамках целевой программы, осуществляется через главного распорядителя, который и несет ответственность за соблюдением всех условий реализации целевой программы, включая соблюдение размера, цели и специальных условий.

---

[1] Подробнее см.: *Шевелева Н.А.* Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. СПб., 2004. С.64—75.

[2] *Решение* Омского городского Совета «О целевом бюджетном фонде развития городского хозяйства города Омска» от 27 декабря 2000 г. № 332.

[3] *Решение* Омского городского Совета «О целевом бюджетном фонде восстановления ликвидности муниципального имущества города Омска» от 16 мая 2001 г. № 368.

[4] *Решение* Омского городского Совета «О целевом бюджетном жилищном фонде» от 14 ноября 2001 г. № 419 // Вечерний Омск. 2001. № 143—144.

[5] См.: *Шевелева Н.А.* Указ. соч. С. 65.

15.5. УЧАСТИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ФИНАНСОВО-КРЕДИТНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

Современное финансовое положение муниципальных образований характеризуется недостаточностью финансовых средств в местных бюджетах и отличается проблематичностью обеспечения наиболее значимых программ развития муниципальных образований. В связи с этим возникает необходимость *самостоятельно изыскивать источники финансирования своих потребностей*.

Наиболее оптимальным решением данной проблемы является привлечение муниципальными образованиями кредитных ресурсов, которые представляют собой важнейший источник поступлений в местные бюджеты дополнительных доходов, а, следовательно, выступают средством увеличения финансовых возможностей муниципальных образований. При этом в зависимости от причин, вызвавших их появление, направлений их использования кредитные ресурсы могут быть либо фактором улучшения и развития финансового положения муниципальных образований, либо одним из источников ухудшения их финансовой ситуации.

Муниципальный кредит представляет собой урегулированные правовыми нормами отношения по мобилизации органами местного самоуправления временно свободных денежных средств юридических и физических лиц на принципах возвратности, срочности, возмездности и добровольности в целях покрытия дефицита бюджета и финансирования местных инвестиционных программ, предоставлению муниципальных гарантий, предоставлению муниципальным образованием как кредитором бюджетных средств бюджетам различных уровней бюджетной системы РФ, юридическим лицам; управлению муниципальным кредитом[1].

Посредством использования муниципального кредита органы местного самоуправления имеют возможность: формировать дополнительные источники дохода местного бюджета; финансировать текущий дефицит; покрывать кассовые разрывы, связанные с неравномерностью поступлений налоговых платежей и неравномерной потребностью в осуществлении бюджетных расходов; финансировать инвестиционные проекты в целях развития муниципального образования; рефинансировать накопленную задолженность; создавать конкуренцию на муниципальном фондовом рынке.

---

[1] См.: *Финансовое* право: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева. М., 2006. С. 487—488; *Крохина Ю.А.* Финансовое право России: Учебник для вузов. М., 2004. С. 597; *Хейло Д.Л.* Государственный кредит в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 13.

Муниципальный кредит характеризуется следующими *особенностями*:

- является составной частью кредита как звена финансовой системы РФ;
- является самостоятельным звеном муниципальной финансовой системы;
- в отношениях по поводу муниципального кредита обязательный участник — муниципальное образование;
- результатом муниципальных кредитных отношений выступает муниципальный долг или внутренний государственный долг, если муниципальные ценные бумаги гарантированы Правительством РФ или исполнительным органом власти субъекта РФ;
- объектом муниципальных кредитных отношений являются заемные денежные средства муниципальных образований в целях оформления которых эмитируются ценные бумаги.

Нормы, регулирующие отношения по осуществлению муниципальных заимствований, являются элементом финансово-правового института муниципального кредита, включающего также нормы о выдаче кредитных ресурсов из местных бюджетов. Муниципальные заимствования — займы и кредиты, привлекаемые от физических и юридических лиц, по которым возникают обязательства муниципального образования как заемщика или гаранта погашения займов (кредитов) другими заемщиками, выраженные в валюте обязательств (ст. 90 БК РФ). Кроме указанного определения, БК РФ в ст. 6 приводит термин «муниципальный заем (заимствование)» как передачу в собственность муниципального образования денежных средств, которые муниципальное образование обязуется возвратить с уплатой процента (платы) на сумму займа. Необходимо отметить, что, поскольку понятие муниципального займа используется далее в Бюджетном кодексе как одна из форм осуществления заимствований, связанная с эмиссией муниципальных ценных бумаг (ст. 96 и 100), приведенное определение, содержащееся в ст. 6, некорректно и является причиной ошибочного сужения состава муниципальных заимствований до отношений лишь муниципального займа.

Принципиальные условия заимствования и кредитования на муниципальном уровне основаны на соответствующих требованиях федерального законодательства. В то же время органы местного самоуправления наделены широкими полномочиями в финансово-кредитной сфере.

Кредитная компетенция муниципального образования включает следующие права и обязанности:

- осуществление внутренних заимствований[1];
- предоставление муниципальных гарантий;

[1] См., например, п. 2 ст. 31 Устава Тюкалинского муниципального района Омской области (в ред. от 28 апреля 2006 г.) // *Тюкалинский* вестник. 2005. № 91.

- установление верхнего предела муниципального долга при утверждении местного бюджета на очередной финансовый год[1]. БК РФ (ст. 107) устанавливает ограничения в отношении предельного объема муниципального долга, который не должен превышать объема доходов без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;
- самостоятельное определение политики в отношении муниципального долга;
- определение порядка, условий выпуска и размещения долговых обязательств;
- обязанность погашать долговые обязательства за счет собственных средств;
- ежегодное опубликование данных о состоянии муниципального долга за предыдущий финансовый год;
- осуществление контроля за состоянием муниципального долга.

Результатом осуществления кредитной деятельности органов местного самоуправления выступает образование муниципального долга. ***Муниципальный долг*** — совокупность долговых обязательств муниципального образования, полностью и без условий обеспеченных всем муниципальным имуществом, составляющим муниципальную казну

Исходя из форм существования муниципального долга, предусмотренных п. 3 ст. 100 БК РФ, муниципальные заимствования включают:

1) муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска муниципальных ценных бумаг;

2) кредиты, полученные от кредитных организаций (банковские кредиты);

3) бюджетные кредиты, полученные от бюджета субъекта Российской Федерации;

4) муниципальные гарантии.

Представляется не вполне обоснованным отнесение в Бюджетном кодексе РФ муниципальных гарантий к одной из форм муниципальных заимствований, поскольку предоставление гарантий по займам других лиц не означает перехода к органам местного самоуправления прав займополучателя. Орган местного самоуправления как гарант приобретает долговые обязательства, которые подлежат выполнению только в случае финансовой несостоятельности официального заемщика. Муниципальные гарантии не относятся к муниципальным заимствованиям, а формируют вместе с ними муниципальный долг в качестве муниципальных долговых обязательств. Подтверждением является параллельное применение понятий «заимствование» и «гарантия» в п. 4 ст. 104 БК РФ.

---

[1] См., например, ст. 3 Положения «О бюджетном процессе в городе Омске» // *Вечерний* Омск. 2001. 30 ноября. № 143—144.

Дискуссионным представляется также вопрос о включении в состав муниципальных заимствований исполненных муниципальных гарантий. В результате их действительно формируются отношения долга между получателем гарантии и муниципальным образованием как гарантом, исполнившим обязательство за получателя, т.е. отношения, идентичные по форме предоставлению бюджетного кредита, поскольку согласно ст. 365 и 379 Гражданского кодекса РФ, п. 5 ст. 115 БК РФ гарант, исполнивший обязательство получателя гарантии, имеет право требовать от последнего возмещения сумм, уплаченных третьему лицу по муниципальной гарантии, в полном объеме. Однако такие отношения, по существу, опираются на право регресса гаранта к принципалу (получателю кредита) и остаются за рамками отношений займа и кредита. Порядок отражения муниципальных гарантий также не соответствует порядку отражения заимствований — они учитываются в составе расходов бюджета как предоставление кредитов. И только если платежи в качестве гаранта не ведут к возникновению эквивалентных требований со стороны гаранта к должнику, не исполнившему обязательство, исполнение муниципальных гарантий учитывается в источниках финансирования дефицита местного бюджета.

За счет привлечения внутренних источников в формах муниципальных займов, банковских и бюджетных кредитов финансируется дефицит местного бюджета (ст. 96 БК РФ). БК РФ допускает в случае принятия бездефицитного бюджета использование муниципальных заимствований для финансирования расходов местного бюджета в пределах расходов на погашение муниципальных долговых обязательств (п. 1 ст. 104, п. 1 ст. 92). Причем поступления из источников финансирования дефицита местного бюджета могут направляться на финансирование исключительно инвестиционных расходов и не могут быть использованы для финансирования расходов на обслуживание и погашение муниципального долга.

Законодательством не предусматривается право муниципальных образований на осуществление внешних заимствований. Срок погашения долговых обязательств муниципальных образований не может превышать 10 лет.

Осуществление муниципальных заимствований, а также предоставление муниципальных гарантий другим заемщикам допускаются только в случае утверждения решением органа местного самоуправления о бюджете на текущий финансовый год следующих параметров:

- размера привлечения средств из источников финансирования дефицита бюджета; размер дефицита местного бюджета не может превышать 10% объема доходов местного бюджета без учета финансовой помощи из вышестоящих бюджетов;

- предельного размера муниципального долга, который не может превышать объем доходов местного бюджета без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней;
- суммы расходов на обслуживание муниципального долга, которые не могут превышать 15% объема расходов местного бюджета.

В случае нарушения хотя бы одного из указанных параметров, но при возможности обслуживать и погашать свои долговые обязательства, муниципальное образование лишается права на осуществление новых заимствований, кроме как на цели реструктуризации и погашения муниципального долга. Если же такое нарушение происходит на фоне неспособности обслуживания и погашения долга, уполномоченный орган государственной власти субъекта может применить меры, предусмотренные п. 4 ст. 112 БК РФ. Необходимо отметить, во-первых, крайне оценочный характер определения дальнейшей кредитоспособности муниципального образования, во-вторых, требующую устранения конкуренцию норм п. 4 ст. 112, а также ст. 168.2 и 168.3 БК РФ о процедуре временной финансовой администрации в муниципальном образовании.

Право осуществления муниципальных заимствований и выдачи муниципальных гарантий другим заемщикам для привлечения кредитов (займов) от имени муниципального образования принадлежит уполномоченному органу местного самоуправления. Как правило, это орган, ответственный за составление и исполнение местного бюджета. Комментируемой нормой закреплено положение, согласно которому порядок осуществления муниципальных заимствований устанавливается представительным органом местного самоуправления. В настоящее время лишь немногие муниципальные образования основывают свою кредитную деятельность на специально принятых представительными органами решениях, регулирующих общие вопросы процедуры привлечения заемных средств, — в основном, нормы об условиях заимствований содержатся лишь в решениях о местном бюджете, на основе которых исполнительные органы местного самоуправления принимают муниципальные правовые акты об эмиссии муниципальных ценных бумаг, банковском кредитовании и привлекают бюджетные кредиты субъектов Российской Федерации.

В составе муниципальных заимствований можно выделить муниципальные займы, банковские кредиты и бюджетные кредиты.

Муниципальный заем представляет собой основанное на договоре приобретение юридическими и физическими лицами выпущенных муниципальных облигаций либо иных эмиссионных ценных бумаг, удостоверяющих право займодателя на получение от заемщика — муниципального образования — предоставленных ему взаймы денежных средств или в зависимости от условий займа другого имуще-

ства, установленных процентов, иных имущественных прав в сроки, предусмотренные условиями выпуска займа в обращение. В соответствии с п. 5 ст. 817 ГК РФ к муниципальным займам применяются правила о договоре государственного займа. Рассматривая органы местного самоуправления в качестве равноправных участников гражданских отношений, законодательство подчеркивает добровольность и неизменность условий выпущенных в обращение займов (ст. 817 ГК РФ).

Процедура выпуска и обращения муниципальных займов установлена Федеральным законом «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» от 29 июля 1998 г. № 136-ФЗ[1]. Согласно закону *муниципальными ценными бумагами* признаются ценные бумаги, выпущенные от имени муниципального образования и удостоверяющие право их владельца на получение от эмитента указанных ценных бумаг денежных средств или в зависимости от условий эмиссии этих ценных бумаг иного имущества, установленных процентов от номинальной стоимости либо иных имущественных прав в сроки, предусмотренные условиями указанной эмиссии. При этом эмитентом ценных бумаг муниципального образования выступает исполнительный орган местного самоуправления, осуществляющий указанные функции в порядке, установленном законодательством РФ и уставом муниципального образования (ст. 2 ФЗ).

Муниципальные ценные бумаги могут быть выпущены в виде облигаций или иных ценных бумаг, относящихся к эмиссионным ценным бумагам в соответствии с Федеральным законом «О рынке ценных бумаг» от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ[2], удостоверяющих право их владельца на получение от эмитента указанных ценных бумаг денежных средств или, в зависимости от условий эмиссии этих ценных бумаг, иного имущества, установленных процентов от номинальной стоимости либо иных имущественных прав в сроки, предусмотренные условиями указанной эмиссии (ст. 3 ФЗ).

Разновидностью муниципальных облигаций выступают муниципальные жилищные облигации, или жилищные сертификаты. В соответствии с Указом Президента РФ «О выпуске и обращении жилищных сертификатов» от 10 июня 1994 г. № 1182 (в ред. от 24 августа 2004 г.)[3] последние определены как вид облигаций, удостоверяющих право их собственника на приобретение квартиры при условии приобретения пакета сертификатов, либо на получение от эмитента по первому требованию индексированной номинальной стоимости жилищного сертификата.

---

[1] *СЗ* РФ. 1998. № 31. Ст. 3814.
[2] *СЗ* РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.
[3] *СЗ* РФ. 1994. № 7. Ст. 694.

Исполнительный орган местного самоуправления принимает *нормативный правовой акт*, содержащий условия эмиссии и обращения муниципальных ценных бумаг. Эмиссия муниципальных ценных бумаг может осуществляться отдельными выпусками. Решением о выпуске муниципальных ценных бумаг может быть установлено деление выпуска на транши. Транш — часть ценных бумаг данного выпуска, размещаемая в рамках объема данного выпуска в любую дату в течение периода обращения ценных бумаг данного выпуска, не совпадающую с датой первого размещения (ст. 5 ФЗ).

Условия эмиссии должны включать: указание на вид ценных бумаг; минимальный и максимальный сроки обращения данного вида ценных бумаг; номинальную стоимость одной ценной бумаги в рамках одного выпуска; порядок размещения ценных бумаг; размер или порядок расчета дохода; информацию о бюджете заемщика на текущий год, о суммарной величине муниципального долга на момент выпуска и об исполнении бюджета муниципального образования за последние три завершенных финансовых года.

Условия эмиссии подлежат регистрации в регистрирующем органе, уполномоченном на регистрацию эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг, — в Министерстве финансов РФ.

Обязательства третьих лиц, возникшие в результате осуществления ими эмиссии ценных бумаг, могут быть гарантированы муниципальным образованием.

Решение об обеспечении исполнения от имени муниципального образования обязательств по ценным бумагам третьих лиц принимается органом местного самоуправления, осуществляющим управление муниципальным долгом.

Ценные бумаги, эмитированные третьими лицами, обязательства по которым гарантированы муниципальным образованием (муниципальная гарантия), не являются муниципальными ценными бумагами (ст. 15 ФЗ).

Ввиду сложности процедур эмиссии ценных бумаг, высоких экономических и организационных издержек, связанных с их осуществлением, неприемлемости муниципальных займов для мелких муниципальных образований, наиболее распространенной формой заимствований являются ***банковские кредиты*** муниципальным образованиям. Привлечение банковских кредитов основывается на заключенных договорах с кредитными организациями и обеспечивается залогом муниципального имущества, гарантиями и поручительствами третьих лиц, в том числе субъектов Российской Федерации.

БК РФ (ст.141) специально устанавливает порядок предоставления ***бюджетных кредитов*** местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации как элемента межбюджетных трансфертов. Ранее этот вопрос был регламентирован общими нормами Ко-

декса о бюджетных кредитах без конкретизации применительно к отдельным уровням бюджетной системы.

В ст. 141 БК РФ указано, что бюджетные кредиты местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации могут предоставляться на срок до одного года. Основания, порядок предоставления, использования и возврата кредитов устанавливается законами субъектов Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В п. 3 ст. 136 БК РФ установлено, что законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные условия предоставления бюджетных кредитов бюджетам муниципальных образований, для которых в двух из трех последних отчетных лет суммарная доля дотаций из бюджета субъекта РФ и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам в общем объеме собственных доходов превышала 50%.

Бюджетные кредиты из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам предоставляются при условии отсутствия просроченной задолженности соответствующих органов местного самоуправления перед бюджетом субъекта. Использование бюджетных кредитов, полученных местными бюджетами из бюджетов субъектов, для предоставления бюджетных кредитов юридическим лицам не допускается.

Информация о произведенных заимствованиях вносится органом местного самоуправления в муниципальную долговую книгу в течение трех дней с момента возникновения обязательства. Внесенная информация подлежит обязательной передаче органу, ведущему государственную долговую книгу соответствующего субъекта РФ, затем передается органу, ведущему Государственную долговую книгу Российской Федерации, — Министерству финансов РФ.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Каков порядок распределения налоговых доходов между региональными и местными бюджетами?
2. Каковы особенности муниципального кредита?
3. В каком порядке формируется, рассматривается, утверждается и исполняется местный бюджет?
4. Какие виды местных налогов предусмотрены Налоговым кодексом РФ?

РЕШИТЕ КАЗУСЫ

■ Главой города было утверждено положение о внебюджетном фонде поддержки малого предпринимательства. В качестве источников формирования средств фонда были предусмотрены добровольные взносы и пожертвования физических и юридических лиц. Противоречит ли положение требованиям законодательства? Каков статус местных внебюджетных фондов?

■ Областная дума приняла закон, которым обязала представительные органы всех муниципальных образований области при утверждении своих бюджетов не менее 15% средств их расходной части направлять на нужды здравоохранения, строительство новых и ремонт существующих больниц и поликлиник. Один из районов области счел данный закон неправомерным и обжаловал его в суд. Решите дело.

■ В бюджете края в расходной части созданы следующие целевые фонды: финансовой поддержки поселений, финансовой поддержки муниципальных районов, финансовой поддержки городских округов, муниципального развития, софинансирования социальных расходов. Город в составе края с населением 300 тыс. человек в рамках бюджетного года запланировал отремонтировать две крупные внутригородские дороги, построить дворец спорта, поднять заработную плату бюджетникам — учителям и врачам, ввести в строй бизнес-инкубатор. В каком порядке будут финансироваться указанные проекты? Покажите это со ссылками на бюджетное и муниципальное законодательство.

■ Правительство области для финансирования переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий создало в составе бюджета области региональный фонд компенсаций. Из него запланировано предоставить местным бюджетам 500 млн руб. дотаций, 300 млн руб. бюджетных ссуд, 200 млн руб. субвенций. Правильно ли поступило правительство области? В каком порядке финансируются переданные органам местного самоуправления отдельные государственные полномочия?

■ На должность руководителя финансового органа местной администрации главой муниципального образования назначен иностранец, имеющий степень магистра права, проработавший в одном из городов США в должности сити-менеджера в течение пяти лет. Прав ли глава муниципального образования? Перечислите квалификационные требования, установленные Правительством РФ для должности руководителя финансового органа местной администрации.

Глава 16

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО УПРАВЛЕНИЮ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

16.1. ПОНЯТИЕ И СОСТАВ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Закон от 6 октября 2003 г. закрепляет принцип о том, что *каждое муниципальное образование должно иметь муниципальную собственность.* Согласно ст. 49 этого Закона муниципальная собственность является одной из составляющей экономической основы местного самоуправления. От ее наличия или отсутствия зависит жизнеспособность каждого муниципального образования.

Впервые термин «муниципальная собственность» появился в российском законодательстве с принятием Закона РСФСР «О собственности в РСФСР» от 24 декабря 1990 г. № 443-1. Согласно ст. 130 Конституции РФ муниципальная собственность не является разновидностью государственной собственности, т.е. это самостоятельная форма собственности. Муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с государственной, частной и иными формами собственности.

В соответствии с п. 1 ст. 215 Гражданского кодекса РФ ***муниципальной собственностью*** является имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям.

В п. 3 ст. 215 Гражданского кодекса РФ предусматривается деление муниципального имущества на две части.

Одна часть имущества, находящегося в муниципальной собственности, *закрепляется* за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии с Гражданским кодексом РФ.

Средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, *не закрепленное* за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования.

В Законе 2003 г. дается *исчерпывающий перечень имущества*, которое может находиться в составе муниципальной собственности:

1) предназначенное для решения вопросов местного значения, установленных Федеральным законом 2003 г.;

2) предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ;

3) 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.

В собственности муниципальных образований могут находиться объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в случае, если такие объекты необходимы для осуществления полномочий органов местного самоуправления, а также в иных случаях, установленных федеральным законом. В собственности муниципальных образований также может находиться имущество, необходимое для осуществления полномочий, право осуществления которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами.

Имущество, имеющее иное целевое назначение, не может находиться в муниципальной собственности. Указанное положение Федерального закона 2003 г. может иметь огромные негативные последствия для развития муниципальных образований, которые фактически должны лишиться возможности использовать муниципальное имущество для извлечения прибыли. Так, муниципальным образованиям фактически запрещается иметь в собственности имущество, сдаваемое в аренду. Это может привести к существенному снижению доходной базы местного бюджета.

В ч. 5 ст. 50 указанного Закона закреплены определенные обязанности органов местного самоуправления при нахождении в собственности муниципальных образований имущества, которое не может находиться в муниципальной собственности. Так, в случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений либо не относящееся к видам имущества, которое может

находиться в собственности поселений и муниципальных районов, оно подлежит перепрофилированию (изменению целевого назначения) либо отчуждению.

Порядок и сроки отчуждения такого имущества устанавливаются федеральным законом. В соответствии с п. 4 ч. 8 ст. 85 Федерального закона 2003 г. органы местного самоуправления до 1 января 2009 г. осуществляют в порядке, предусмотренном законодательством о приватизации, отчуждение или производят перепрофилирование муниципального имущества, находящегося в муниципальной собственности на 1 января 2006 года, не соответствующего требованиям статьи 50 указанного Федерального закона и не переданного в федеральную собственность.

В указанном Законе (ч. 2—4 ст. 50) определяются *виды имущества*, *которые могут находиться в собственности отдельных видов муниципальных образований*: поселений, муниципальных районов и городских округов. При этом перечень имущества, который может находиться в собственности каждого из отдельных видов муниципальных образований, напрямую зависит от перечня вопросов местного значения, решаемых каждым видом муниципального образования и закрепляемых ст. 14—16 Федерального закона 2003 г.

Указанные виды имущества, которые могут находиться в собственности отдельных видов муниципальных образований, условно можно подразделить на несколько групп.

1. Виды имущества, которые могут находиться *как в собственности поселений*, *так и в собственности муниципальных районов* (табл. 16.1).

Таблица 16.1. ***Виды имущества, находящиеся в собственности поселений и муниципальных районов***

Имущество в собственности поселений	*Имущество в собственности муниципальных районов*
1	2
Имущество, предназначенное для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, для освещения улиц населенных пунктов поселения	Имущество, предназначенное для электро- и газоснабжения поселений в границах муниципального района
Автомобильные дороги общего пользования, мосты и иные транспортные инженерные сооружения в границах населенных пунктов поселения, за исключением	Автомобильные дороги общего пользования между населенными пунктами, мосты и иные транспортные инженерные сооружения вне границ населенных пунктов в

Продолжение табл. 16.1

1	2
автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения, а также имущество, предназначенное для их обслуживания	границах муниципального района, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения, а также имущество, предназначенное для их обслуживания
Пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенные для транспортного обслуживания населения в границах поселения	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 в границах поселения	Имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района
Имущество, предназначенное для организации защиты населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	Имущество, предназначенное для организации защиты населения и территории муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера
Имущество библиотек поселения	Имущество межпоселенческих библиотек
Имущество, предназначенное для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры	Имущество, предназначенное для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры
Объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в соответствии с законодательством Российской Федерации	Объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в случаях, установленных законодательством Российской Федерации
Имущество, предназначенное для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта	Имущество, предназначенное для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта
Имущество, предназначенное для сбора и вывоза бытовых отходов и мусора	Имущество, предназначенное для утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов

Окончание табл. 16.1

1	2
Имущество, предназначенное для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации	Имущество, необходимое для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации
Имущество, включая земельные участки, предназначенные для организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения	Имущество, включая земельные участки, предназначенное для содержания на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения и организации ритуальных услуг
Земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности поселения в соответствии с федеральными законами	Земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности муниципального района в соответствии с федеральными законами
Обособленные водные объекты на территории поселения	Обособленные водные объекты на территории муниципального района, расположенные на межселенной территории муниципального района
Имущество, предназначенное для обеспечения безопасности людей на водных объектах, охраны их жизни и здоровья	Имущество, предназначенное для обеспечения безопасности людей на водных объектах, охраны их жизни и здоровья
Имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения	Имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального района

2. Виды имущества, которые могут находиться *только в собственности поселений*:

- 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;
- объекты, а также пожарное оборудование и снаряжение, предназначенные для обеспечения первичных мер по тушению пожаров;

- имущество, предназначенное для организации благоустройства и озеленения территории поселения, в том числе для обустройства мест общего пользования и мест массового отдыха населения;
- леса, расположенные в границах населенных пунктов поселения.

3. Виды имущества, которые могут находиться *только в собственности муниципальных районов*:

- имущество, предназначенное для организации и осуществления экологического контроля;
- 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 и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;
- архивные фонды, в том числе кадастр землеустроительной и градостроительной документации, а также имущество, предназначенное для хранения указанных фондов.

4. *В собственности городских округов* могут находиться все виды имущества, которые могут находиться в собственности поселений или муниципальных районов.

В соответствии с ч. 4 ст. 79 Федерального закона 2003 г. состав муниципального имущества *внутригородских муниципальных образований городов федерального значения* Москвы и Санкт-Петербурга определяется законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в соответствии с ч. 1—3 ст. 50 Федерального закона 2003 г. и перечнем вопросов местного значения, установленным для этих муниципальных образований законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

16.2. ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

В п. 3 ст. 212 Гражданского кодекса РФ предусмотрено, что особенности приобретения и прекращения права собственности на

имущество, владения, пользования и распоряжения им в зависимости от того, находится имущество в собственности гражданина или юридического лица, в собственности РФ, субъекта РФ или муниципального образования, могут устанавливаться лишь федеральным законом. Федеральным законом определяются виды имущества, которые могут находиться только в государственной или муниципальной собственности. В развитие данных положений ч. 6 ст. 50 Федерального закона 2003 г. закрепляется, что особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности, устанавливаются федеральным законом.

В настоящее время существует несколько порядков передачи объектов в муниципальную собственность в зависимости от нормативных правовых актов, регулирующих соответствующие отношения.

1. *Порядок приобретения имущества в муниципальную собственность в порядке, предусмотренном Гражданским кодексом РФ.* Каждое муниципальное образование вправе участвовать в гражданском обороте и приобретать имущество по различным сделкам (купли-продажи, мены, дарения и т.п.). Кроме того, в соответствии со ст. 225, 228, 231 Гражданского кодекса РФ муниципальные образования приобретают право муниципальной собственности на бесхозяйные вещи, безнадзорных животных и находку.

2. *Порядок формирования муниципальной собственности при разграничении государственной* (*или иначе так называемой* «*неразграниченной*») *собственности.* Он регулируется прежде всего постановлением Верховного Совета РСФСР «О разграничении государственной собственности РФ на федеральную собственность, собственность республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 .

В соответствии с приложением № 3 к данному постановлению в муниципальную собственность передаются: жилищный и нежилой фонд, находящийся в управлении местной администрации; жилищно-эксплуатационные и ремонтно-строительные предприятия, обслуживающие указанные объекты; объекты инженерной инфраструктуры городов, городского пассажирского транспорта, другие объекты, находящиеся в оперативном управлении местной администрации; предприятия розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения; учреждения и объекты здравоохранения (кроме областных больниц и диспансеров), народного образования (кроме спецшкол для детей, страдающих хроническими заболеваниями), культуры и спорта и т.д.

Передача указанных объектов в муниципальную собственность осуществляется в следующем порядке. Представительными органа-

ми МО принимаются решения с предложением о передаче объектов государственной собственности в муниципальную собственность. Указанные предложения направляются в орган исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченный осуществлять полномочия в сфере управления государственной собственностью где они регистрируются. В Омской области это Министерство имущественных отношений. При наличии оснований оно готовит проект постановления Законодательного собрания Омской области о передаче указанного имущества в муниципальную собственность. Законодательное собрание должно рассмотреть эти предложения и принять окончательное решение в двухмесячный срок со дня их регистрации Министерством имущественных отношений. Если по истечении этого срока решение Законодательного собрания не принято, то предложения, внесенные представительными органами муниципальных образований, считаются удовлетворенными. В этом случае оформление принятия объектов в муниципальную собственность оформляется решением представительного органа муниципального образования, внесшего соответствующее предложение.

Кроме того, существует ряд федеральных законов, регулирующих порядок возникновения муниципальной собственности на отдельные виды объектов в результате разграничения государственной собственности. Например, особенности возникновения права муниципальной собственности в результате разграничения государственной собственности на землю регулируется Федеральным законом «О разграничении государственной собственности на землю» от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ. В ближайшее время в развитие ст. 63 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ» от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ планируется принять федеральный закон о разграничении объектов культурного наследия, находящихся в государственной собственности, на федеральную собственность, собственность субъектов РФ и муниципальную собственность.

3. *Порядок передачи имущества в муниципальную собственность, связанный с перераспределением полномочий между органами государственной власти РФ, субъектов РФ и органами местного самоуправления.* Он регулируется ст. 85 Федерального закона 2003 г. и ч. 11 ст. 154 Федерального закона 2004 г. № 122-ФЗ.

Так, перераспределение имущества между РФ, субъектами РФ, муниципальными образованиями производится в соответствии с разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, установленным с 1 января

2006 г. Федеральным законом 2003 г., другими федеральными законами, в порядке, определенном Правительством РФ.

Правительство РФ до 1 января 2005 г. должно было утвердить порядок перераспределения имущества между РФ, субъектами РФ, муниципальными образованиями. До настоящего времени указанные полномочия Правительством РФ не реализованы.

Кроме того, Правительство РФ, органы государственной власти субъектов РФ до 1 января 2008 г. обеспечивают безвозмездную передачу в муниципальную собственность находящегося на день официального опубликования Федерального закона 2003 г. соответственно в федеральной собственности или собственности субъектов РФ имущества, предназначенного для решения вопросов местного значения в соответствии с требованиями указанного Закона.

В переходный период до регистрации права собственности на имущество, передаваемое из федеральной собственности и собственности субъектов РФ, органы местного самоуправления вправе безвозмездно использовать указанное имущество для исполнения полномочий по решению вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления, в свою очередь, до 1 января 2008 г. обеспечивают безвозмездную передачу в федеральную собственность, собственность субъектов РФ находящегося на день официального опубликования Федерального закона 2003 г. в муниципальной собственности имущества, предназначенного для осуществления полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в соответствии с разграничением полномочий, установленным с 1 января 2008 г. указанным Законом, другими федеральными законами.

Так для реализации полномочий Омской области из муниципальной собственности в собственность Омской области должно быть передано имущество, необходимое для социального и медицинского обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей; имущество, необходимое для материально-технического обеспечения деятельности мировых судей и т.п.

В соответствии с ч. 11 ст. 154 Федерального закона № 122-ФЗ вместо постановления Правительства РФ, которым должен быть утвержден порядок перераспределения имущества между РФ, субъектами РФ, муниципальными образованиями, установлены следующие правила.

Находящееся в федеральной собственности или собственности субъектов РФ имущество, которое может находиться в муниципальной собственности, подлежит безвозмездной передаче в муниципальную собственность в случае:

- если нахождение указанного имущества в федеральной собственности или собственности субъектов РФ не допускается, в том числе в результате разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления;
- если указанное имущество используется органами местного самоуправления, муниципальными унитарными предприятиями, муниципальными учреждениями для целей, установленных в соответствии со ст. 50 Федерального закона 2003 г.

Находящееся в муниципальной собственности имущество, которое может находиться в федеральной собственности или собственности субъектов РФ, подлежит безвозмездной передаче в федеральную собственность или собственность субъектов РФ в случае:

- если нахождение указанного имущества в муниципальной собственности не допускается, в том числе в результате разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления;
- если указанное имущество используется федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, государственными унитарными предприятиями и государственными учреждениями, созданными РФ или субъектами РФ, для целей, установленных в соответствии с Федеральным законом № 122-ФЗ и со ст. 26.11 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

Предложения о передаче имущества направляются органами местного самоуправления:

1) федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему полномочия собственника имущества (в настоящий момент — Федеральному агентству по управлению федеральным имуществом), в случае передачи имущества из федеральной собственности в муниципальную собственность и наоборот;

2) уполномоченным исполнительным органам государственной власти субъектов РФ, осуществляющим полномочия собственника имущества (в Омской области — Министерству имущественных отношений Омской области), в случае передачи имущества из собственности субъектов РФ в муниципальную собственность и наоборот.

Передача в федеральную собственность из муниципальной собственности и в собственность субъекта РФ из муниципальной соб-

ственности имущества, не включенного в указанные предложения, не допускается.

Решения о передаче имущества принимаются:

1) из федеральной собственности в муниципальную собственность и наоборот — федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим полномочия собственника имущества, если иное не установлено Правительством РФ;

2) при передаче его из собственности субъектов РФ в муниципальную собственность и наоборот — уполномоченными исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, осуществляющими полномочия собственника имущества (в Омской области — Правительством Омской области).

Указанными решениями утверждаются перечни передаваемых государственных или муниципальных унитарных предприятий, государственных или муниципальных учреждений, право собственности на которые переходит к другому собственнику государственного или муниципального имущества в соответствии со ст. 300 Гражданского кодекса РФ, а также иного имущества. Указанные решения являются основаниями возникновения права собственности на имущество, включенное в утвержденные перечни.

Ликвидация государственных и муниципальных унитарных предприятий, государственных и муниципальных учреждений как юридических лиц, а также регистрация права государственной или муниципальной собственности на их имущественные комплексы как объекты недвижимости при передаче имущества не требуется. Несмотря на это, органами государственной власти субъектов РФ могут организовываться мероприятия по технической инвентаризации и государственной регистрации права собственности на объекты недвижимости, которые предполагается передать из собственности субъекта РФ в муниципальную собственность и наоборот

Перечень документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества, должен устанавливаться Правительством РФ, однако на сегодняшний день такое постановление не принято.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие передачу имущества, обязаны передать, а органы государственной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие принятие имущества, обязаны принять передаваемое имущество на основании указанных решений в соответствии с *передаточным актом*. В передаточном акте указываются наименования и места нахождения передаваемых государственных и муниципальных унитарных предприятий и государственных и муниципальных учреждений. Он подписывается уполномоченным лицом органа государственной власти или уполномоченным лицом органа

местного самоуправления и направляется в трехдневный срок после принятия указанных решений органу государственной власти или органу местного самоуправления.

Подписанный передаточный акт в недельный срок с даты поступления органу государственной власти или органу местного самоуправления, осуществляющим передачу имущества, представляется им уполномоченным органам государственной власти и органам местного самоуправления для утверждения и внесения изменений в реестр государственного имущества и реестр муниципального имущества. Если в установленный срок передаточный акт не подписан и (или) не представлен органу государственной власти или органу местного самоуправления, осуществляющим передачу имущества, передаточный акт утверждается уполномоченным органом в одностороннем порядке.

Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование, в собственность которых передано имущество, несут бремя его содержания с даты возникновения права собственности.

Права на находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ или муниципальной собственности объекты недвижимости регистрируются одновременно с правами на земельные участки, на которых расположены данные объекты недвижимости, на основании указанных решений, подписанных передаточных актов и иных документов, предусмотренных законодательством РФ.

Передача имущества, закрепленного за государственными или муниципальными учреждениями или предприятиями, может быть осуществлена исключительно с согласия указанных учреждений или предприятий. В этом случае от передающей стороны передаточный акт подписывается уполномоченным лицом предприятия или визируется уполномоченным лицом учреждения.

Право собственности на имущество, передаваемое в порядке, установленном Федеральным законом № 122-ФЗ, возникает с даты, устанавливаемой указанными выше решениями. Положения Федерального закона № 122-ФЗ не распространяются на отношения, возникающие при разграничении государственной собственности на землю в соответствии с Федеральным законом «О разграничении государственной собственности на землю» от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ.

К правоотношениям, возникающим при передаче имущества в соответствии с Федеральным законом № 122-ФЗ, нормы Гражданского кодекса РФ и Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ, в том числе определяющие момент возникновения права собственности на имущество, применяются в части, не противоречащей положениям ч. 11 ст. 154 Федерального закона № 122-ФЗ.

4. *Регулирование порядка передачи и передача объектов собственности субъектов РФ в муниципальную собственность, осуществляемое исходя из общегражданских положений органами государственной власти субъектов РФ.* Здесь в качестве примера можно привести положение с передачей объектов собственности в Омской области.

Порядок безвозмездного отчуждения объектов собственности Омской области в муниципальную собственность никак не связан с перераспределением полномочий между органами государственной власти Омской области и органами местного самоуправления. Указанный порядок регулируется главой 9 Закона Омской области «Об управлении собственностью Омской области» от 6 июля 2005 г. № 652-ОЗ.

С предложением о безвозмездном отчуждении имущества, находящегося в собственности Омской области, в муниципальную собственность в Министерство имущественных отношений Омской области обращаются органы государственной власти Омской области или уполномоченные органы местного самоуправления Омской области. В предложении должно содержаться обоснование необходимости безвозмездного отчуждения имущества, находящегося в собственности Омской области, в муниципальную собственность.

К предложению прилагаются решение органа государственной власти Омской области или уполномоченного органа местного самоуправления Омской области об утверждении перечня имущества, находящегося в собственности области, предлагаемого к безвозмездному отчуждению в муниципальную собственность, а также заключения Министерства экономики и отраслевого органа исполнительной власти Омской области о целесообразности безвозмездного отчуждения имущества, находящегося в собственности области, в муниципальную собственность.

Министерство имущественных отношений Омской области регистрирует предложение о безвозмездном отчуждении имущества, находящегося в собственности Омской области, в муниципальную собственность в день его поступления и в течение месяца осуществляет следующие мероприятия:

1) готовит заключение о возможности безвозмездного отчуждения имущества, находящегося в собственности Омской области, в муниципальную собственность;

2) обеспечивает проведение оценки рыночной стоимости имущества, находящегося в собственности Омской области, предлагаемого к безвозмездному отчуждению в муниципальную собственность;

3) готовит проект правового акта уполномоченного органа государственной власти Омской области о безвозмездном отчуждении

имущества, находящегося в собственности Омской области, в муниципальную собственность.

Решение о безвозмездном отчуждении имущества, находящегося в собственности Омской области, в муниципальную собственность принимается:

1) постановлением Законодательного собрания Омской области, если рыночная стоимость объекта недвижимого имущества, подлежащего отчуждению, в 100 000 раз и более превышает минимальный размер оплаты труда на дату принятия решения;

2) распоряжением Правительства Омской области, если рыночная стоимость объекта недвижимого имущества, подлежащего отчуждению, составляет менее 100 000 минимальных размеров оплаты труда на дату принятия решения, а также, если рыночная стоимость объекта движимого имущества, подлежащего отчуждению, в 10 000 раз превышает минимальный размер оплаты труда на дату принятия решения;

3) распоряжением Министерства имущественных отношений Омской области при отчуждении объектов движимого имущества, если рыночная стоимость объекта движимого имущества, подлежащего отчуждению, составляет менее 10 000 минимальных размеров оплаты труда на дату принятия решения.

Передача имущества, находящегося в собственности Омской области, в муниципальную собственность оформляется договором и актом приема-передачи соответствующего имущества между Министерством имущественных отношений Омской области и уполномоченным органом местного самоуправления Омской области.

5. *Порядок разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями, городскими округами.* В соответствии со ст. 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ Правительство РФ до 1 января 2005 г. должно было утвердить порядок разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями, городскими округами в соответствии с установленным указанным Законом разграничением вопросов местного значения и положениями ст. 50. До настоящего времени указанный порядок Правительством РФ так и не принят. В связи с этим порядок разграничения имущества до 1 января 2006 г. реализовывался субъектами РФ и муниципальными образованиями исходя из общих положений гражданского законодательства относительно совершения сделок с имуществом и государственной регистрации права собственности на него по аналогии с порядком, изложенным в ч. 11 ст. 154 Федерального закона № 122-ФЗ.

Так, муниципальную собственность, которая на сегодняшний день принадлежит 32 муниципальным районам Омской области, предстоит разграничить между муниципальными районами и вновь образованными городскими и сельскими поселениями Омской области (их теперь 391).

Основаниями передачи муниципального имущества в собственность муниципального района, поселения в порядке разграничения муниципального имущества являлись:

- соответствие целевого назначения объекта перечню вопросов местного значения соответствующего муниципального образования;
- соответствие целевого назначения объекта установленным перечням видов имущества, которое может находиться соответственно в собственности муниципального района, поселения;
- территориальная принадлежность объекта муниципального имущества к муниципальному образованию, которая может служить основанием передачи в случае, если целевое назначение объекта соответствует перечням вопросов местного значения нескольких муниципальных образованиях;
- принадлежность объекта к перечню имущества, необходимого для реализации отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления муниципальных районов.

Для передачи имущества от муниципального района поселению было необходимо:

1) проведение технической инвентаризации недвижимого имущества и государственной регистрации права собственности муниципального района на него;

2) принятие решения представительного либо иного уполномоченного органа местного самоуправления муниципального района о передаче имущества в собственность поселения по каждому объекту либо юридическому лицу;

3) заключение договора между уполномоченными органами местного самоуправления муниципального района и поселения о безвозмездной передаче имущества и подписание соответствующего передаточного акта;

4) государственная регистрация права собственности поселения на принимаемое недвижимое имущество.

31 декабря 2005 г. ст. 154 Федерального закона № 122-ФЗ была дополнена ч. 11.1, которая вместо постановления Правительства РФ, предусмотренного ст. 85 Федерального закона 2003 г., устанавливает порядок безвозмездной передачи имущества в процессе разграничения муниципальной собственности между муниципальными районами, поселениями, городскими округами.

Разграничение имущества осуществляется между:

1) вновь образованными городскими, сельскими поселениями и муниципальным районом, в границах которого они образованы;

2) вновь образованным муниципальным районом и расположенными в его границах городскими, сельскими поселениями;

3) вновь образованными муниципальными образованиями в случае разделения муниципального образования;

4) муниципальным районом и городским округом в случае наделения городского поселения, входящего в границы муниципального района, статусом городского округа;

5) муниципальными образованиями в случае изменения их границ, влекущего за собой отнесение территорий отдельных населенных пунктов одного муниципального образования к территории другого муниципального образования.

До 1 января 2009 г. разграничение имущества, находящегося в муниципальной собственности, между вновь образованными поселениями и муниципальными районами, в состав которых они входят, осуществляется законом субъекта РФ, определяющим порядок решения вопросов местного значения в указанных муниципальных образованиях в соответствии с Федеральным законом 2003 г.

Орган местного самоуправления, владеющий имуществом, подлежащим передаче, обязан передать его, а орган местного самоуправления, в собственность которого указанное имущество передается, обязан его принять на основании закона субъекта РФ в трехнедельный срок после вступления данного закона в силу. Если устав хотя бы одного из указанных выше муниципального образования не утвержден в течение указанного срока, этот срок отсчитывается со дня его утверждения.

Указанными решениями утверждаются перечни передаваемого имущества, включающие в себя муниципальные унитарные предприятия, муниципальные учреждения, которые подлежат передаче, а также иного имущества.

Законы субъектов РФ о разграничении имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями, городскими округами принимаются по согласованным предложениям соответствующих органов местного самоуправления. Не разрешенные в процессе согласования разногласия регулируются законом субъекта РФ о разграничении указанного имущества.

Органы местного самоуправления, наделенные в установленном порядке соответствующими полномочиями по передаче (принятию) имущества, в установленный срок после вступления в силу закона субъекта РФ передают (принимают) имущество в муниципальную

собственность, их уполномоченные лица подписывают передаточный акт о принятии имущества в муниципальную собственность.

Изменения в учредительные документы соответствующих муниципальных предприятий и учреждений вносятся в двухмесячный срок. Основанием возникновения права собственности муниципального образования, принявшего имущество, является закон субъекта РФ. Право собственности на имущество, передаваемое в порядке, установленном Федеральным законом № 122-ФЗ, возникает с момента, определяемого законом субъекта РФ.

Муниципальное образование, имущество которого передано в соответствии с Федеральным законом № 122-ФЗ, несет субсидиарную ответственность по обязательствам переданных им учреждений и казенных предприятий, возникшим до перехода права собственности.

К правоотношениям, возникающим при разграничении муниципального имущества в соответствии с Федеральным законом № 122-ФЗ, нормы Гражданского кодекса РФ и Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ, определяющие момент возникновения права собственности на имущество, применяются в части, не противоречащей положениям ч. 11.1 ст. 154 Федерального закона № 122-ФЗ.

16.3. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО УПРАВЛЕНИЮ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

В ч. 1 ст. 132 Конституции РФ закреплен *принцип самостоятельности органов местного управления в сфере управления муниципальной собственностью*. В соответствии с п. 2 ст. 215 Гражданского кодекса РФ от имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления. Аналогичные положения закрепляются ч. 1 ст. 51 Федерального закона 2003 г. Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно управляют, т.е. владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом. Указанный закон исключил население из числа субъектов, осуществляющих от имени муниципального образования полномочия по управлению муниципальной собственностью.

Согласно п. 3 ч. 1 ст. 14, п. 3 ч. 1 ст. 15, п. 3 ч. 1 ст. 16 Федерального закона 2003 г. владение, пользование и распоряжение имущест-

вом, находящимся в муниципальной собственности, относится к вопросам местного значения. Порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью регулируется Гражданским кодексом РФ, Федеральным законом 2003 г., иными федеральными законами, о которых будет говориться ниже, а также нормативными муниципальными правовыми актами, принимаемыми в развитие указанных федеральных законов.

Так, в соответствии с п. 5 ч. 10 ст. 35 Федерального закона *в исключительной компетенции представительного органа МО* находятся определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности. Представительные органы МО должны установить:

1) компетенцию органов местного самоуправления в сфере управления муниципальной собственностью;

2) порядок создания, реорганизации и ликвидации муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений;

3) размер направляемых в местный бюджет отчислений от прибыли муниципальных предприятий, остающейся в их распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей;

4) порядок закрепления муниципального имущества за муниципальными унитарными предприятиями, муниципальными учреждениями и органами местного самоуправления, а также порядок изъятия муниципального имущества у соответствующих организаций;

5) порядок заключения сделок, связанных с приобретением имущества в муниципальную собственность, использованием и отчуждением имущества, находящегося в муниципальной собственности;

6) порядок участия муниципального образования в хозяйственных товариществах и обществах, фондах, некоммерческих партнерствах, автономных некоммерческих организациях;

7) порядок приватизации муниципальной собственности;

8) порядок учета муниципальной собственности и контроля за ее использованием;

9) особенности управления отдельными видами муниципального имущества (землей, жилыми помещениями, недрами, объектами культурного наследия (памятниками истории и культуры) и т.п.).

Например, в городе Омске приняты решения Омского городского Совета «О муниципальной собственности г. Омска» от 5 апреля 1995 г. № 34, «О программе управления муниципальной собственностью г. Омска» от 2 октября 1996 г. № 236 и т.д.

В муниципальных образованиях, как правило, образуются *структурные подразделения местной администрации*, обладающие специальной компетенцией в сфере управления муниципальной собственностью, например, комитеты по управлению муниципаль-

ным имуществом, департаменты недвижимости и т.п. Положения о них утверждаются главой местной администрации. Исполнительные органы местного самоуправления в сфере управления муниципальной собственностью:

- владеют, пользуются и распоряжаются муниципальной собственностью от имени муниципального образования;
- принимают решения о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений, назначении на должность или освобождении от должности их руководителей;
- принимают решения об участии муниципального образования в хозяйственных товариществах и обществах, фондах, некоммерческих партнерствах, автономных некоммерческих организациях;
- принимают решения о приобретении имущества в муниципальную собственность, а также об отчуждении (в том числе приватизации) имущества, находящегося в муниципальной собственности, самостоятельно либо с согласия представительного органа муниципального образования;
- принимают решения о сдаче в аренду, безвозмездное пользование муниципального имущества и заключают соответствующие договоры;
- ведут учет муниципальной собственности;
- осуществляют иные полномочия, не отнесенные к компетенции представительного органа муниципального образования.

На основании ч. 1 ст. 38 Федерального закона 2003 г. в муниципальном образовании может создаваться контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и т.д.), в том числе и в целях контроля за соблюдением установленного представительным органом муниципального образования порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Законом Омской области «Об административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением местного самоуправления в Омской области» от 6 октября 2005 г. № 674-ОЗ предусмотрена административная ответственность за нарушение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности. Так, в соответствии со ст. 14 указанного Закона нарушение должностным лицом местного самоуправления порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, определенного нормативным правовым актом представительного органа муниципального

образования, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 2 до 10 МРОТ. Протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных указанным Законом, составляются должностными лицами Министерства государственно-правового развития Омской области, входящими в перечень, утверждаемый данным органом исполнительной власти области. Дела об административных правонарушениях, предусмотренных указанным Законом, рассматриваются мировыми судьями.

16.4. ПОРЯДОК СОЗДАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИЙ С УЧАСТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

В ч. 4 ст. 51 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ регулирует порядок участия органов местного самоуправления в создании и деятельности отдельных видов юридических лиц. При этом предусматривается, что органы местного самоуправления могут создавать муниципальные унитарные предприятия и муниципальные учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, только в тех случаях, когда это необходимо для осуществления их полномочий по решению вопросов местного значения. В связи с этим указанным Законом ограничивается право органов местного самоуправления на участие в создании юридических лиц, если это не связано с решением вопросов местного значения. Это должно привести к уменьшению количества юридических лиц, в деятельности которых принимают участие органы местного самоуправления.

Федеральным законом 2003 г. (например, п. 4 ч. 1 ст. 17, п. 6 ч. 10 ст. 35, п. 7 ч. 1 ст. 55) определяются особенности порядка участия органов местного самоуправления в деятельности муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений. Так, в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся определение порядка принятия решений: о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных унитарных предприятий и учреждений; об установлении тарифов на услуги муниципальных унитарных предприятий и учреждений; определение размеров части прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, и части доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающейся после уплаты налогов и сборов, подлежащих зачислению в местный бюджет.

1. *Правовое положение муниципальных унитарных предприятий и порядок участия органов местного самоуправления в их деятельности* регулируются Гражданским кодексом РФ (ст. 113—115, 294—297 и т.д.), Федеральным законом «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ.

Муниципальным унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней муниципальным образованием имущество. От имени муниципального образования права собственника имущества муниципального унитарного предприятия осуществляют органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной правовыми актами, определяющими статус этих органов. Имущество такого предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками унитарного предприятия, а само оно не несет ответственности по обязательствам муниципального образования.

В Российской Федерации создаются и действуют муниципальные унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, — *муниципальные предприятия*; муниципальные унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления, — *муниципальные казенные предприятия*.

Между указанными видами муниципальных унитарных предприятий существуют значительные различия.

Во-первых, муниципальное образование не несет ответственность по обязательствам муниципального предприятия, за исключением случаев, если несостоятельность (банкротство) такого предприятия вызвана муниципальным образованием. В указанных случаях на муниципальное образование при недостаточности имущества муниципального предприятия может быть возложена субсидиарная (дополнительная) ответственность по его обязательствам.

Муниципальные образования всегда несут субсидиарную ответственность по обязательствам муниципальных казенных предприятий при недостаточности их имущества.

Во-вторых, муниципальное предприятие распоряжается движимым имуществом, принадлежащим ему на праве хозяйственного ведения, самостоятельно, за исключением случаев, установленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами и уставом муниципального предприятия. 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 иму-

ществом без согласия уполномоченного органа местного самоуправления.

Муниципальное казенное предприятие вправе отчуждать или иным способом распоряжаться принадлежащим ему имуществом всегда только с согласия уполномоченного органа местного самоуправления.

В-третьих, в муниципальном предприятии формирует уставный фонд. В муниципальном казенном предприятии такой фонд не формируется.

В-четвертых, муниципальное образование вправе принять решение о прекращении права хозяйственного ведения на имущество муниципального предприятия только при наличии обращения муниципального предприятия или его согласия, выраженного в письменной форме, в пределах, не лишающих его возможности осуществлять деятельность, цели, предмет, виды которой определены уставом такого предприятия.

Муниципальное образование в отношении муниципального казенного предприятия вправе изымать у муниципального казенного предприятия излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, в том числе без его согласия.

В-пятых, муниципальное образование имеет право на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении муниципального 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 уполномоченными органами местного самоуправления.

Муниципальное образование вправе доводить до муниципального казенного предприятия обязательные для исполнения заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд и утверждать смету доходов и расходов муниципального казенного предприятия.

Муниципальное образование в отношении муниципального унитарного предприятия:

- принимает решение о создании муниципального унитарного предприятия; определяет цели, предмет, виды деятельности муниципального унитарного предприятия;
- утверждает устав муниципального унитарного предприятия, вносит в него изменения, в том числе утверждает устав муниципального унитарного предприятия в новой редакции;
- назначает на должность руководителя муниципального унитарного предприятия, заключает с ним, изменяет и прекращает

трудовой договор в соответствии с трудовым законодательством и иными содержащими нормы трудового права нормативными правовыми актами, заслушивает отчеты об их деятельности;

- принимает решение о реорганизации или ликвидации муниципального унитарного предприятия в порядке, установленном законодательством, назначает ликвидационную комиссию и утверждает ликвидационные балансы муниципального унитарного предприятия;
- дает согласие на участие муниципального унитарного предприятия в иных юридических лицах, в ассоциациях и других объединениях коммерческих организаций;
- дает согласие на создание филиалов и открытие представительств муниципального унитарного предприятия;
- определяет порядок составления, утверждения и установления показателей планов (программы) финансово-хозяйственной деятельности муниципального унитарного предприятия;
- согласовывает прием на работу главного бухгалтера муниципального унитарного предприятия, заключение с ним, изменение и прекращение трудового договора;
- утверждает бухгалтерскую отчетность и отчеты муниципального унитарного предприятия;
- дает согласие на распоряжение недвижимым имуществом, а в случаях, установленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами или уставом муниципального унитарного предприятия, на совершение иных сделок;
- осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего муниципальному унитарному предприятию имущества;
- утверждает показатели экономической эффективности деятельности муниципального унитарного предприятия и контролирует их выполнение;
- дает согласие в случаях, предусмотренных федеральным законом, на совершение крупных сделок, сделок, в совершении которых имеется заинтересованность, и иных сделок;
- принимает решения о проведении аудиторских проверок, утверждает аудитора и определяет размер оплаты его услуг;
- имеет другие права и несет другие обязанности, определенные законодательством РФ.

2. *Правовое положение муниципальных учреждений и порядок участия органов местного самоуправления в их деятельности* регулируются Гражданским кодексом РФ (ст. 120, 296, 298 и т.д.), Федеральным законом «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ.

Муниципальным учреждением признается некоммерческая организация, созданная муниципальным образованием для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично.

Имущество муниципального учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления. Муниципальное учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете. Если в соответствии с учредительными документами муниципальному учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение муниципального учреждения и учитываются на отдельном балансе.

Муниципальное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их недостаточности субсидиарную (дополнительную) ответственность по его обязательствам несут органы местного самоуправления от имени муниципального образования.

Уполномоченные органы местного самоуправления в отношении муниципального учреждения:

- принимают решение о создании, реорганизации, ликвидации муниципального учреждения;
- определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных учреждений;
- утверждают устав муниципального учреждения;
- назначают на должность и освобождают от должности руководителей муниципальных учреждений;
- заслушивают отчеты о деятельности руководителей муниципальных учреждений, в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования;
- вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество муниципального учреждения и распорядиться им по своему усмотрению;
- имеют другие права и несут другие обязанности, определенные законодательством РФ.

Решениями представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования определятся, какой именно орган местного самоуправления от имени муниципального образования будет реализовывать указанные полномочия собственника в отношении муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений. Так, в соответствии с решением Омского городского Совета «Об утверждении Положения о порядке назначения на должность и освобождения от нее руководителей муниципальных унитар-

ных предприятий и учреждений» от 23 апреля 1997 г. № 324 руководители муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений назначаются на должность мэром г. Омска или по его поручению руководителями отраслевых структурных подразделений администрации г. Омска.

3. *Органы местного самоуправления от имени муниципального образования могут участвовать в иных коммерческих и некоммерческих организациях* в соответствии с ч. 4 ст. 8, а также ст. 68 и 69 Федерального закона 2003 г.

Так, для объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. В этих же целях органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения. Указанные межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления.

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. Межмуниципальные хозяйственные общества осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом РФ, иными федеральными законами. Государственная регистрация межмуниципальных хозяйственных обществ осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц» от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ.

Органы местного самоуправления могут выступать соучредителями межмуниципального печатного средства массовой информации.

Представительные органы муниципальных образований могут принимать решения о создании некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов. Некоммерческие организации муниципальных образований осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом РФ, Федеральным законом «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ, иными федеральными законами.

16.5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ СДЕЛОК С МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

Частью 2 ст. 51 Федерального закона 2003 г. дублируется общая норма гражданского законодательства, позволяющая органам местного самоуправления передавать муниципальное имущество во вре-

менное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации, субъекта РФ и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами. Например, в соответствии с Гражданским кодексом РФ органы местного самоуправления вправе совершать в отношении муниципальной собственности следующие виды сделок: купля-продажа (глава 30), мена (глава 31), дарение (глава 32), аренда (глава 34), безвозмездное пользование (глава 36), хранение (глава 47), доверительное управление (глава 53) и т.д.

Решение о *приобретении имущества в муниципальную собственность* принимается, как правило, главой муниципального образования (главой местной администрации). В некоторых случаях представительным органом муниципального образования может устанавливаться правило, в соответствии с которым приобретение недвижимого имущества, имущества, имеющего определенное целевое назначении, или имущества свыше определенной суммы в собственность муниципального образования осуществляется по решению представительного органа муниципального образования или с его согласия. Например, решением Омского городского Совета от 17 мая 2000 г. № 272 утвержден перечень отраслей городского хозяйства, создание и приобретение объектов муниципальной собственности (предприятий, учреждений) в которых осуществляется с согласия Омского городского Совета. К ним относится здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение, народное образование, бытовое обслуживание, транспорт и связь, жилищно-коммунальное хозяйство, культура и искусство, средства массовой информации.

Наиболее распространенными формами сделок с имуществом, находящимся в муниципальной собственности, являются его сдача в аренду и безвозмездное пользование. Представительным органом муниципального образования, как правило, принимается нормативный правовой акт, устанавливающий порядок сдачи муниципального имущества в аренду, безвозмездное пользование, а также методику определения арендной платы по объектам муниципальной собственности, сдаваемым в аренду.

Например, в г. Омске в соответствии с решением Омского городского Совета от 19 мая 2004 г. № 177 муниципальное имущество может быть передано в аренду по результатам конкурса, аукциона на право аренды муниципального имущества или адресно (во внеконкурсном, внеаукционном порядке).

Вне процедуры аукциона или конкурса муниципальное имущество может передаваться в аренду в следующих случаях:

1) если в течение 10 рабочих дней с даты публичного оповещения о сдаче объекта в аренду подана лишь одна заявка;

2) при передаче объектов федеральным органам государственной власти и органам государственной власти Омской области;

3) при передаче объектов некоммерческим организациям для осуществления видов деятельности, определенных Омским городским Советом;

4) при предоставлении объектов в аренду исключительно по целевому назначению для оказания коммунальных услуг, осуществления работ по содержанию и обслуживанию жилищного фонда и объектов социальной инфраструктуры — по решению мэра г. Омска;

5) при переоформлении договора безвозмездного пользования на договор аренды с одним и тем же лицом, за исключением случаев, когда после прекращения договора безвозмездного пользования фактическое пользование имуществом указанным лицом прерывалось;

6) победителям городского конкурса на лучшее малое предприятие (лучший предприниматель);

7) для размещения государственных и муниципальных организаций;

8) при передаче объектов образования, здравоохранения, культуры, спорта;

9) в исключительных случаях юридическим и физическим лицам по решению мэра г. Омска.

В случае внеконкурсной и внеаукционной передачи имущества в аренду основаниями заключения договора аренды являются оформленная по установленной форме заявка, а также:

- при сроке аренды более одного года и до 10 лет включительно — распоряжение департамента недвижимости администрации города Омска;
- при сроке аренды свыше 10 лет — распоряжение мэра г. Омска и согласие Омского городского Совета, выраженное его решением.

К категориям лиц, которым муниципальное имущество может предоставляться в безвозмездное пользование, относятся, как правило, органы государственной власти, органы местного самоуправления иных муниципальных образований, муниципальные учреждения, иные некоммерческие организации. В Омске перечень организаций, которым муниципальное имущество предоставляется в безвозмездное пользование, утверждается Омским городским Советом одновременно с утверждением бюджета города на очередной финансовый год.

Предоставление в аренду объектов муниципального нежилого фонда осуществляется путем заключения договора аренды нежилого помещения между арендодателем, балансодержателем и арендатором. Предоставление в безвозмездное пользование объектов муни-

ципального нежилого фонда осуществляется путем заключения договора безвозмездного пользования между ссудодателем, балансодержателем и ссудополучателем. Функции арендодателя (ссудодателя) в Омске осуществляются департаментом недвижимости администрации города.

Методика определения арендной платы по объектам муниципальной собственности, сдаваемым в аренду, может устанавливаться в зависимости от базового размера арендной платы и различных коэффициентов, устанавливаемых органами местного самоуправления, либо посредством определения рыночного размера арендной платы на основании отчета оценщика.

16.6. ПРИВАТИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Согласно ч. 3 ст. 51 Федерального закона 2003 г. все доходы, полученные от аренды и иного использования муниципального имущества, в полном объеме поступают в местные бюджеты и в соответствии с п. 6 ч. 3 ст. 55 указанного Закона относятся к собственным доходам местных бюджетов.

На основании ст. 217 Гражданского кодекса РФ имущество, находящееся в муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном федеральными законами о приватизации муниципального имущества. При приватизации муниципального имущества предусмотренные Гражданским кодексом РФ положения, регулирующие порядок приобретения и прекращения права собственности, применяются, если федеральными законами о приватизации не предусмотрено иное.

Порядок и условия приватизации муниципальной собственности регулируются Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ, а также нормативными актами органов местного самоуправления, принимаемыми в соответствии с указанным Законом. Доходы от приватизации муниципального имущества поступают в местные бюджеты.

В соответствии с положениями Федерального закона 2001 г. под ***приватизацией муниципального имущества*** понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц. Муниципальное имущество отчуждается в собственность физических и (или) юридических лиц исключительно на возмездной основе (за плату либо посредством передачи в муниципальную собст-

венность акций открытых акционерных обществ, в уставный капитал которых вносится муниципальное имущество).

Приватизация муниципального имущества осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно. Нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования определяются:

- компетенция органов местного самоуправления в сфере приватизации муниципального имущества;
- порядок планирования приватизации муниципального имущества;
- порядок принятия решений об условиях приватизации муниципального имущества.

Например, в соответствии с Порядком планирования и принятия решений об условиях приватизации, утвержденного решением Омского городского Совета «О программе управления муниципальной собственностью г. Омска» от 2 октября 1996 г. № 236, администрация города одновременно с проектом бюджета города на очередной финансовый год разрабатывает и вносит на рассмотрение Омского городского Совета проект программы приватизации муниципального имущества на очередной финансовый год. Программа приватизации утверждается этим Советом и содержит перечень планируемого к приватизации муниципального имущества, способ его приватизации, а также планируемое поступление финансовых средств от его приватизации. Так, решением Омского городского Совета от 21 декабря 2005 г. № 313 утверждена Программа приватизации муниципального имущества города Омска на 2006 г. Решения об условиях приватизации конкретных объектов муниципального имущества принимаются мэром города на основании указанной программы.

Приватизация муниципального имущества осуществляется только способами, предусмотренными Федеральным законом № 178-ФЗ. Применение способов приватизации построено таким образом, чтобы муниципальное имущество возможно было продать по максимально высокой цене.

Используются следующие способы приватизации муниципального имущества.

1. *Преобразование муниципального унитарного предприятия в открытое акционерное общество.* Приватизация имущественного комплекса муниципального унитарного предприятия в случае, если размер уставного капитала превышает минимальный размер уставного капитала открытого акционерного общества, установленный законодательством РФ, может осуществляться только путем преобразования муниципального унитарного предприятия в открытое

акционерное общество. В иных случаях приватизация имущественного комплекса муниципального унитарного предприятия осуществляется другими способами.

2. *Продажа муниципального имущества на аукционе.* На аукционе продается муниципальное имущество в случае, если его покупатели не должны выполнить какие-либо условия в отношении такого имущества. Право его приобретения принадлежит покупателю, который предложит в ходе торгов наиболее высокую цену за такое имущество. Аукцион является открытым по составу участников. Предложения о цене муниципального имущества подаются участниками аукциона в запечатанных конвертах (закрытая форма подачи предложений о цене) или заявляются ими открыто в ходе проведения торгов (открытая форма подачи предложений о цене).

3. *Продажа акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе.* Специализированным аукционом признается способ продажи акций на открытых торгах, при котором все победители получают акции открытого акционерного общества по единой цене за одну акцию;

4. *Продажа муниципального имущества на конкурсе.* На конкурсе могут продаваться предприятие как имущественный комплекс или акции созданного при приватизации открытого акционерного общества, которые составляют более чем 50% уставного капитала указанного общества, если в отношении указанного имущества его покупателю необходимо выполнить определенные условия. Право приобретения муниципального имущества принадлежит тому покупателю, который предложил в ходе конкурса наиболее высокую цену за указанное имущество, при условии выполнения таким покупателем условий конкурса. Конкурс является открытым по составу участников. Предложения о цене муниципального имущества подаются участниками конкурса в запечатанных конвертах;

5. *Продажа акций открытых акционерных обществ через организатора торговли на рынке ценных бумаг.* Акции открытых акционерных обществ могут продаваться через организатора торговли на рынке ценных бумаг. Продажа акций открытых акционерных обществ через организатора торговли на рынке ценных бумаг осуществляется в соответствии с правилами, установленными соответствующим организатором торговли;

6. *Продажа муниципального имущества посредством публичного предложения.* Продажа муниципального имущества посредством публичного предложения осуществляется в случае, если аукцион по продаже указанного имущества был признан несостоявшимся. Публичное предложение о продаже муниципального имущества является публичной офертой. Право приобретения муниципального иму-

щества принадлежит заявителю, который первым подал в установленный срок заявку на приобретение указанного имущества по цене первоначального предложения.

7. *Продажа муниципального имущества без объявления цены.* Продажа муниципального имущества без объявления цены осуществляется, если продажа этого имущества посредством публичного предложения не состоялась. В случае поступления предложений от нескольких претендентов покупателем признается лицо, предложившее за муниципальное имущество наибольшую цену;

8. *Внесение муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ.* По решению органа местного самоуправления муниципальное имущество может быть внесено в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ. При этом доля акций открытого акционерного общества, находящихся в собственности муниципального образования и приобретаемых муниципальным образованием, в общем количестве обыкновенных акций этого акционерного общества не может составлять менее чем 25% плюс одна акция. Внесение муниципального имущества в уставные капиталы открытых акционерных обществ может осуществляться при учреждении открытых акционерных обществ или в порядке оплаты размещаемых дополнительных акций при увеличении уставных капиталов открытых акционерных обществ.

9. *продажа акций открытых акционерных обществ по результатам доверительного управления.* Лицо, заключившее по результатам конкурса договор доверительного управления акциями открытого акционерного общества, приобретает эти акции в собственность после завершения срока доверительного управления в случае исполнения условий договора доверительного управления. Договор купли-продажи акций открытого акционерного общества заключается с победителем конкурса одновременно с договором доверительного управления.

В соответствии со ст. 12 Закона Омской области «Об административной ответственности за правонарушения» от 6 октября 2005 г. № 674-ОЗ нарушение должностным лицом местного самоуправления порядка и условий приватизации муниципального имущества, определенных нормативным правовым актом органа местного самоуправления, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 2 до 10 МРОТ.

16.7. УЧЕТ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

В ч. 6 ст. 50 Федерального закона 2003 г. предусматривается необходимость ***учета муниципального имущества***. Это положение яв-

ляется новеллой федерального законодательства. До принятия указанного закона порядок учета муниципального имущества регулировался исключительно нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. В соответствии с ч. 6 ст. 50 Закона порядок учета муниципального имущества будет регулироваться отдельным федеральным законом. В отсутствие соответствующего федерального закона органы местного самоуправления вправе осуществлять собственное правовое регулирование отношений в сфере учета муниципального имущества.

Учет муниципального имущества предполагает ведение органами местного самоуправления реестра объектов муниципальной собственности. В реестре, как правило, учитываются объекты недвижимого имущества, находящиеся в муниципальной собственности. При наличии соответствующих возможностей представительные органы муниципальных образований могут принимать решения об учете отдельных объектов движимого имущества, находящегося в муниципальной собственности. Например, органами местного самоуправления может вестись учет в отношении транспортных средств, акций, долей, вкладов хозяйственных обществ и товариществ, а также объектов движимого имущества, превышающего определенную стоимость (например, в г. Омске подлежит учету движимое имущество муниципальных учреждений, балансовая стоимость которого превышает 500 тыс. руб.).

Ведение реестра объектов муниципальной собственности может осуществляться по *двум основным принципам*:

1) в зависимости от того, является ли муниципальное имущество казенным или нет, могут вестись реестры казенного имущества, имущества муниципальных унитарных предприятий, муниципальных учреждений, органов местного самоуправления;

2) в зависимости от вида муниципального имущества могут вестись реестры жилых помещений, нежилых помещений, зданий, строений, сооружений, объектов инженерной и иной инфраструктуры, автомобильных дорог, природных объектов (земельных участков, лесных участков, обособленных водных объектов, особо охраняемых природных территорий и т.п.), предприятий как имущественных комплексов, долей муниципальных образований в объектах общей долевой собственности и т.д.

В соответствии с Решением Омского городского Совета «Об утверждении Положения о реестре муниципального имущества города Омска» от 22 декабря 2004 г.а № 223 под реестром муниципального имущества понимается информационная система, представляющая собой построенную на единых методологических и программно-технических принципах муниципальную базу данных, содержащих перечни объектов учета и данные о них.

Реестр муниципального имущества ведется департаментом недвижимости администрации г. Омска (на магнитных носителях). Он включает базу данных муниципального имущества, в том числе имущества, включенного в состав муниципальной казны, и базу данных муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений. Ведение базы данных муниципального имущества означает занесение в нее объектов учета и данных о них, обновление данных об объектах учета и их исключение при изменении формы собственности или других вещных прав на объекты учета.

Все изменения состояния объектов муниципальной собственности, связанные с их отчуждением либо иным изменением формы собственности, уничтожением, гибелью, а также ликвидацией или реорганизацией муниципальных унитарных предприятий (слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование в иную организационно-правовую форму), подлежат отражению в реестре муниципального имущества.

Документами, являющимися основаниями для включения, внесения изменений, дополнений или исключения из реестра муниципального имущества, являются:

1) правовые акты органов государственной власти и органов местного самоуправления;

2) вступившие в законную силу решения судов;

3) заключенные в установленном порядке договоры;

4) свидетельства о государственной регистрации прав на недвижимое имущество;

5) документы отчетности муниципальных предприятий и учреждений;

6) документы инвентаризации, проводимой органами местного самоуправления;

7) иные документы в соответствии с законодательством.

Органы местного самоуправления предоставляют информацию, содержащуюся в реестре муниципального имущества, в виде выписок из соответствующего реестра. Органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти Омской области, органам местного самоуправления, депутатам Омского городского Совета, Федеральной регистрационной службе, а также юридическим лицам по их объектам учета, информация об объектах учета предоставляется по их запросу, иным лицам — по их письменному заявлению при предъявлении физическим лицом документа, удостоверяющего личность, а уполномоченным представителем юридического лица — документов подтверждающих регистрацию данного юридического лица. Информация об объектах учета сообщается в 15-дневный срок с момента поступления запроса или заявления.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В каком порядке осуществляется приватизация муниципального имущества?
2. Какие объекты могут находиться в муниципальной собственности поселений, муниципальных районов, городских округов?
3. Каким образом соотносятся понятия «муниципальная собственность», «муниципальное имущество» и «муниципальная казна»?
4. Каков порядок формирования муниципальной собственности?

РЕШИТЕ КАЗУСЫ

■ Городским комитетом по управлению имуществом, действовавшим на основании постановления главы города, и ОАО был заключен учредительный договор о создании ООО, который предусматривал передачу нежилого здания, находившегося в муниципальной собственности, в собственность вновь создаваемого предприятия в качестве оплаты соответствующей доли в уставном капитале. Прокурор области обратился в арбитражный суд с иском о признании недействительным постановления главы города о регистрации ООО, применении последствий недействительности учредительного договора как не соответствующего требованиям закона и изъятии у ООО переданного здания. По мнению прокурора, постановление о регистрации и учредительный договор противоречат ст. 66 Гражданского кодекса РФ, запрещающей муниципальному образованию выступать участником хозяйственного общества. Правомерны ли действия органов местного самоуправления города? Оцените доводы прокурора.

■ На основании постановления главы города был закрыт детский сад в связи с реконструкцией другого, расположенного рядом, детского сада, позволившей значительно увеличить возможное количество воспитанников. Почти все работники ликвидированного детского сада были переведены на работу в соседний, а здание было передано под дом детского творчества. Были ли допущены главой города нарушения действующего законодательства?

■ Прокурор обратился с иском о признании недействительной сделки приватизации магазина, заключенной между городским комитетом по управлению имуществом и акционерным обществом. По мнению прокурора, приватизация магазина как объекта муниципальной собственности произведена неправомерно, поскольку он не включен в

перечень объектов муниципальной собственности в порядке, установленном Указом Президента РФ «О гарантиях местного самоуправления» от 22 декабря 1993 г. Представители городской администрации в арбитражном суде утверждали, что соответствующие объекты являются объектами муниципальной собственности непосредственно в силу положений постановления Верховного Совета РФ «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» от 27 декабря 1991 г. и отсутствие утвержденного перечня объектов муниципальной собственности не свидетельствует об обратном. Решите дело.

■ МУП «Пассажиртранс» приняло решение о реализации трех находившихся на его балансе автобусов «ЛАЗ» с истекшим сроком службы, но в удовлетворительном состоянии. Первый автобус был передан безвозмездно подшефной школе, второй был продан по льготной цене ветерану предприятия по его просьбе в знак благодарности за трудовые достижения, третий по указанию начальника городского департамента транспорта был передан в порядке перераспределения муниципального имущества МУП «Пассажиртранс-2», поскольку последнее обслуживало большее число маршрутов. Необходимо ли получение согласия собственника на сделки с движимым имуществом, закрепленным за муниципальным унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения? Какими способами может осуществляться реализация такого имущества? Оцените действия МУП «Пассажиртранс» с точки зрения их правомерности.

■ В договор аренды магазина, находящегося в муниципальной собственности, городским комитетом по управлению имуществом было внесено условие о сохранении в прежнем объеме торговли молочными и хлебобулочными изделиями. Через полгода в магазине продавалась только ликероводочная продукция. На предупреждение о расторжении договора арендатор заявил, что предусмотренное условие договора является незаконным. В случае досрочного расторжения с арендатором договора аренды он намерен обратиться в суд. Решите дело.

Глава 17

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

17.1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Земля является одним из особых объектов управления, в том числе и со стороны органов местного самоуправления. Земельный кодекс РФ закрепляет в качестве *одного из принципов земельного законодательства учет значения земли как основы жизни и деятельности человека*. Согласно данному принципу регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле:

- как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории РФ;
- как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю.

Органы местного самоуправления активно участвуют в земельных отношениях. При этом органы местного самоуправления могут участвовать в земельных отношениях:

1) *как органы публичной власти, обладающие определенными полномочиями в сфере управления землей* на территории соответствующего муниципального образования — деятельность органов местного самоуправления будет регулироваться положениями Земельного кодекса РФ, Градостроительного кодекса РФ, иными актами земельного и градостроительного законодательства (например, Законом Омской области «О регулировании земельных отношений в Омской области» от 8 февраля 2006 г. № 731-ОЗ, а также муниципальными правовыми актами в соответствующей сфере);

2) *как собственники земельных участков от имени муниципальных образований* — в этом случае деятельность органов местного само-

управления будет регулироваться положениями Гражданского кодекса РФ, а также муниципальными правовыми актами в соответствующей сфере.

Исходя из положений Федерального закона 2003 г., следует различать следующие понятия: *земли*, *входящие в состав территории муниципального образования*, и *земли*, *находящиеся в собственности муниципального образования*.

Так, в соответствии со ст. 11 Федерального закона 2003 г. 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; в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения.

С другой стороны, в соответствии со ст. 9 Конституции РФ земля может находиться в муниципальной собственности. В развитие данного положения ст. 50 Федерального закона 2003 г. № 131-ФЗ закрепляет, что в собственности поселений и муниципальных районов могут находиться земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности поселения или муниципального района в соответствии с федеральными законами, в том числе земельные участки, предназначенные для организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения. Аналогичные нормы действуют и в отношении городских округов.

В соответствии со ст. 11 Земельного кодекса РФ, Федеральным законом «О введении в действие Земельного кодекса РФ» от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ, а также Законом Омской области «О регулировании земельных отношений в Омской области» от 8 февраля 2006 г. № 731-ОЗ органы местного самоуправления Омской области в сфере регулирования земельных отношений осуществляют следующие полномочия:

1) участвуют в разграничении государственной собственности на землю;

2) осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности;

3) осуществляют распоряжение земельными участками, находящимися в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю, если иное не предусмотрено федеральным и областным законодательством;

4) устанавливают в соответствии с законодательством порядок предоставления в собственность, аренду, постоянное (бессрочное) пользование или безвозмездное срочное пользование гражданам и юридическим лицам земельных участков, находящихся в собствен-

ности и (или) в ведении муниципальных образований Омской области, для целей, не связанных со строительством;

5) устанавливают порядок определения размера арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, а также порядок, условия и сроки внесения арендной платы за земли, находящиеся в муниципальной собственности;

6) принимают решения о предоставлении в собственность гражданам и юридическим лицам земельных участков, находящихся в муниципальной собственности;

7) принимают решения о предоставлении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, в аренду, постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное срочное пользование;

8) устанавливают предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность из находящихся в государственной или муниципальной собственности земель для ведения личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства;

9) устанавливают максимальные размеры земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, предоставляемых гражданам в собственность бесплатно для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, дачного строительства, ведения личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства;

10) определяют порядок резервирования земельных участков для муниципальных нужд и принимают решения о резервировании земельных участков для муниципальных нужд, а также земельных участков, которые предполагается объявить особо охраняемыми природными территориями местного значения;

11) устанавливают публичные сервитуты на земельных участках в интересах соответствующего муниципального образования Омской области и его населения;

12) осуществляют изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд;

13) утверждают правила землепользования и застройки;

14) разрабатывают и реализуют местные программы использования и охраны земель;

15) планируют использование земель, находящихся в муниципальной собственности;

16) организуют работу по землеустройству, реализации генеральных планов и других документов территориального планирования муниципальных образований в пределах полномочий, установленных законодательством;

17) осуществляют зонирование территорий и определяют порядок использования земель поселений, а также устанавливают раз-

решенное использование земель в границах территориальных зон в соответствии с федеральными законами;

18) устанавливают дополнительные виды земель особо охраняемых территорий местного значения помимо предусмотренных федеральным законом;

19) устанавливают порядок отнесения земель к землям особо охраняемых территорий местного значения, порядок использования и охраны указанных земель в соответствии с федеральным и областным законами;

20) осуществляют муниципальный земельный контроль;

21) принимают нормативные правовые акты об отнесении земельных участков к землям определенной категории в зависимости от цели использования, для которых они предоставлялись, в случае, если категория земель не указана в документах государственного земельного кадастра, правоустанавливающих документах на земельный участок или документах, удостоверяющих права на землю;

22) осуществляют иные полномочия в соответствии с федеральным и областным законодательством.

17.2. УЧАСТИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РАЗГРАНИЧЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ И УПРАВЛЕНИИ ЗЕМЕЛЬНЫМИ УЧАСТКАМИ, НАХОДЯЩИМИСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ ДО ЕЕ РАЗГРАНИЧЕНИЯ

На сегодняшний день муниципальные образования практически не имеют в собственности земельных участков, полученных в результате разграничения государственной собственности на землю. Так, по данным Минэкономразвития РФ, муниципальными образованиями в результате разграничения государственной собственности на землю на сегодняшний день оформлено в собственность всего около 15 тыс. земельных участков в целом по РФ, а, например, по Омской области не оформлено пока ни одного.

Подобная ситуация сложилась в результате реализации Федерального закона «О разграничении государственной собственности на землю» от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ, по которому государственная (или иначе так называемая «неразграниченная») собственность на землю подлежит разграничению на собственность РФ, собственность субъектов РФ и собственность муниципальных образований.

Право собственности на земельные участки у муниципальных образований возникает с момента государственной регистрации права собственности на земельные участки. Основанием государственной регистрации права собственности на земельные участки муниципальных образований являются акты Правительства РФ об утверждении перечней земельных участков, на которые у муниципальных образований возникает право собственности при разграничении государственной собственности на землю, а также вступившие в законную силу судебные решения по спорам, связанным с разграничением государственной собственности на землю.

Основанием внесения земельных участков в перечень земельных участков, на которые у муниципальных образований возникает право собственности, является включение этих земельных участков в состав:

- земель особо охраняемых природных территорий местного значения, земель водного фонда, занятых обособленными водными объектами, находящимися в муниципальной собственности;
- земель сельскохозяйственного назначения; земель населенных пунктов; земель промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, энергетики и иного назначения; земель природоохранного, рекреационного и историко-культурного назначения; земель водного фонда, если: на этих находящихся в государственной собственности земельных участках располагается недвижимое имущество, находящееся в муниципальной или частной собственности; эти находящиеся в государственной собственности земельные участки предоставлены гражданину, коммерческой организации, органу местного самоуправления, а также муниципальному унитарному предприятию, муниципальному учреждению, другой некоммерческой организации, которые созданы органами местного самоуправления; под поверхностью этих земельных участков находятся участки недр местного значения;
- земель запаса в границах муниципальных образований, если на них не располагается недвижимое имущество, находящееся в государственной собственности, или приватизированное недвижимое имущество, находившееся до его приватизации в государственной собственности.

Разграничение государственной собственности на землю осуществляется в порядке, установленном постановлением Правительства РФ «Об утверждении Правил подготовки и согласования перечней земельных участков, на которые у РФ, субъектов РФ и муниципальных образований возникает право собственности» от 4 марта 2002 г. № 140.

1. Органы местного самоуправления направляют в территориальные органы Федерального агентства по управлению федеральным имуществом сведения о земельных участках по установленной форме (на бумажных и магнитных носителях и соответствующим пакетом документов) с предложениями о внесении этих земельных участков в перечни земельных участков, на которые у МО возникает право собственности.

2. Территориальные органы рассматривают указанные сведения и документы и в двухмесячный срок со дня их получения направляют их в Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом для внесения земельных участков в перечни земельных участков, на которые у муниципальных образований возникает право собственности.

3. Федеральное агентство совместно с другими федеральными органами исполнительной власти в течение трех месяцев со дня получения подготавливает перечни земельных участков, на которые у муниципальных образований возникает право собственности. Перечни земельных участков подготавливаются по каждому муниципальному образованию отдельно по собственности РФ, собственности субъектов РФ и собственности муниципальных образований.

4. Подготовленные перечни земельных участков направляются Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом в органы местного самоуправления для согласования. Органы местного самоуправления рассматривают перечни земельных участков и в двухмесячный срок со дня получения принимают решение об их согласовании либо об отказе в согласовании перечней или отдельных земельных участков, указанных в перечнях. Если по истечении указанного срока орган местного самоуправления не примет решение о согласовании перечней земельных участков и не представит перечень оспариваемых земельных участков, то направленные на рассмотрение перечни земельных участков считаются согласованными.

5. Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом в течение трех месяцев со дня получения согласованных перечней земельных участков направляет эти перечни в Правительство РФ для утверждения.

По данным Минэкономразвития РФ действие указанной сложной процедуры приведет к тому, что разграничение государственной собственности на землю в РФ будет завершено только к 2023 г. Кроме того, в настоящий момент Федеральный закон «О разграничении государственной собственности на землю» от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ не приведен в соответствие с Федеральным законом 2003 г. В частности, в нем не указываются положения о том, на какие земельные участки, находящиеся в государственной собственности,

должна возникнуть муниципальная собственность муниципального района, а на какие муниципальная собственность поселения.

В связи с этим в настоящее время подготавливаются проекты федеральных законов об упрощении процедуры разграничения государственной собственности на землю. Так, предлагается отменить положение о необходимости принятия распоряжения Правительства РФ по каждому земельному участку, на который должна возникнуть муниципальная собственность. Муниципальной собственностью автоматически станут, например, земельные участки, предоставленные органам местного самоуправления, занятые недвижимым имуществом, находящимся в муниципальной собственности и т.п. Для оформления муниципальной собственности будет достаточно подтверждения указанных фактов в Федеральной регистрационной службе.

Весьма важным является вопрос о том, *кто занимается управлением землями, находящимися в государственной собственности, до разграничения государственной собственности на землю.*

В соответствии с п. 10 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса РФ» от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ распоряжение землями, находящимися в государственной собственности, до разграничения государственной собственности на землю осуществляется органами местного самоуправления в пределах их полномочий, с очень важной оговоркой — если законодательством не предусмотрено иное.

Но в перечне вопросов местного значения, изложенном в ст. 14—16 Федерального закона 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», не регулируется распоряжение землями, находящимися в государственной собственности. В соответствии с ч. 1 ст. 19 указанного Закона полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов РФ, по вопросам, не отнесенным этим Законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления. Отсюда следует вывод, что полномочие органов местного самоуправления по распоряжению землями, находящимися в государственной собственности, является отдельным федеральным полномочием, которым органы местного самоуправления наделены федеральным законом.

В связи с этим есть две проблемы:

1) неясно, органы местного самоуправления какого именно территориального уровня — муниципального района или поселения — с 1 января 2006 г. должны осуществлять указанное государственное полномочие;

2) откуда взять материальные и финансовые средства, необходимые для реализации органами местного самоуправления указанного государственного полномочия.

Решение первой проблемы содержится в ч. 3 ст. 19 Федерального закона 2003 г.: отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта РФ. Поскольку иное Законом 2001 г. не установлено, а субъекты РФ не вправе принимать правовые акты о порядке реализации федеральных государственных полномочий, то соответственно эти полномочия как исполнялись городскими округами и муниципальными районами до 1 января 2006 г., так и будут продолжать ими реализовываться и после указанной даты.

Приемлемого решения второй проблемы пока нет.

Теперь вернемся к той оговорке, о которой говорилось выше. Распоряжение землями, находящимися в государственной собственности, осуществляется органами местного самоуправления, но: *если законодательством не предусмотрено иное*. Это значит, в частности, что федеральными нормативными правовыми актами или нормативными правовыми актами субъектов РФ могут предусматриваться случаи, когда органы местного самоуправления освобождаются от управления землями, находящимися в государственной собственности до ее разграничения.

Например, в настоящее время готовится проект новой редакции Закона Омской области «О регулировании земельных отношений в Омской области», в соответствии с которым Правительство Омской области предполагается наделить такими полномочиями по управлению земельными участками, находящимися в государственной собственности до разграничения, как:

1) принятие решений о предоставлении в собственность, аренду, постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное срочное пользование земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находящиеся в собственности Омской области;

2) принятие решений об отнесении находящихся в государственной собственности земельных участков к определенной категории земель либо о переводе таких земельных участков из одной категории в другую.

Порядок распоряжения земельными участками, находящимися в государственной собственности, до разграничения государственной собственности на землю, в том числе и органами местного самоуправ-

ления, определен, постановлением Правительства РФ от 7 августа 2002 г. № 576. По общему правилу органы местного самоуправления осуществляют распоряжение земельными участками, находящимися в государственной собственности до ее разграничения, самостоятельно, за исключением отдельных случаев, когда они должны согласовать свои решения с территориальными органами Федерального агентства по управлению федеральным имуществом или Министерством имущественных отношений Омской области.

Например, проекты договоров аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности, подлежат обязательному согласованию с Министерством имущественных отношений Омской области, поскольку 50% арендной платы от аренды земель, находящихся в государственной собственности до разграничения, в соответствии со ст. 12 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год» от 26 декабря 2005 г. № 189-ФЗ поступает в областной бюджет.

Решение о приватизации находящихся в государственной собственности земельных участков, на которых расположены объекты недвижимого имущества, приобретенные в собственность гражданами и юридическими лицами, принимается органами местного самоуправления только в тех случаях, когда объекты недвижимости не принадлежали ранее на праве собственности Российской Федерации или ее субъекту.

17.3. ПРИОБРЕТЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ В МУНИЦИПАЛЬНУЮ СОБСТВЕННОСТЬ

Муниципальные образования могут приобретать земельные участки в муниципальную собственность не только в результате разграничения государственной собственности, но и по иным установленным федеральным законом основаниям.

1. Приобретение земельного участка муниципальным образованием *в результате гражданско-правовых сделок* (*купли-продажи*, *дарения и т.п.*).

2. Приобретение земельного участка в муниципальную собственность в результате *признания земельного участка бесхозяйным* в порядке ст. 225 Гражданского кодекса РФ. Так, если на территории муниципального образования находится земельный участок, который не имеет собственника, либо собственник которого неизвестен, либо от права собственности на который собственник отказался, то такой земельный участок является *бесхозяйным*.

Бесхозяйные земельные участки принимаются на учет органом, осуществляющим государственную регистрацию права на недвижи-

мое имущество, по заявлению органа местного самоуправления, на территории которого они находятся. По истечении года со дня постановки бесхозяйного земельного участка на учет орган, уполномоченный управлять муниципальным имуществом, может обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на этот земельный участок.

3. Приобретение земельного участка в муниципальную собственность *в результате выкупа земельного участка для муниципальных нужд* в порядке, установленном ст. 279—283 Гражданского кодекса РФ, ст. 49, 55, 57 Земельного кодекса РФ. Так, земельный участок может быть изъят у собственника для муниципальных нужд только путем выкупа. Выкуп осуществляется муниципальным образованием. Решение об изъятии земельного участка для муниципальных нужд принимается соответствующим органом местного самоуправления.

Изъятие путем выкупа земельных участков для муниципальных нужд осуществляется в исключительных случаях, связанных с размещением объектов муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов, например: объектов электро-, газо-, тепло- и водоснабжения муниципального значения; автомобильных дорог общего пользования в границах населенных пунктов и между населенными пунктами, мостов и иных транспортных инженерных сооружений местного значения в границах населенных пунктов и вне границ населенных пунктов.

Собственник земельного участка должен быть не позднее чем за год до предстоящего изъятия земельного участка письменно уведомлен об этом органом, принявшим решение об изъятии. Выкуп земельного участка до истечения года со дня получения собственником такого уведомления допускается только с согласия собственника.

Решение органа местного самоуправления об изъятии земельного участка для муниципальных нужд подлежит государственной регистрации в органе, осуществляющем регистрацию прав на земельный участок. Собственник земельного участка должен быть извещен о произведенной регистрации с указанием ее даты.

Плата за земельный участок, изымаемый для муниципальных нужд (выкупная цена), сроки и другие условия выкупа определяются соглашением с собственником участка. При определении выкупной цены в нее включаются рыночная стоимость земельного участка и находящегося на нем недвижимого имущества, а также все убытки, причиненные собственнику изъятием земельного участка, включая те, которые он несет в связи с досрочным прекращением своих обязательств перед третьими лицами, в том числе упущенную выгоду. По соглашению с собственником ему может быть предоставлен взамен участка, изымаемого для муниципальных нужд, другой земельный участок с зачетом его стоимости в выкупную цену.

Если собственник не согласен с решением об изъятии у него земельного участка для муниципальных нужд либо с ним не достигнуто соглашение о выкупной цене или других условиях выкупа, орган, принявший такое решение, может предъявить иск о выкупе земельного участка в суд.

4. *Приобретение муниципальным образованием земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в результате использования преимущественного права его покупки.* Так, ст. 8 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ предусматривает, что при продаже земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения субъект РФ или в случаях, установленных законом субъекта РФ, муниципальное образование имеет преимущественное право покупки такого земельного участка по цене, за которую он продается, за исключением случаев продажи с публичных торгов.

Продавец земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения обязан известить в письменной форме высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ или в случаях, установленных законом субъекта РФ, орган местного самоуправления о намерении продать земельный участок с указанием цены, размера, местоположения земельного участка и срока, до истечения которого должен быть осуществлен взаимный расчет.

Если субъект РФ или в соответствии с законом субъекта РФ муниципальное образование откажется от покупки либо не уведомит в письменной форме продавца о намерении приобрести продаваемый земельный участок в течение 30 дней со дня поступления извещения, продавец в течение года вправе продать земельный участок третьему лицу по цене не ниже указанной в извещении цены.

Закон Омской области «О регулировании земельных отношений в Омской области» от 8 февраля 2006 г. № 731-ОЗ предусматривает, что при продаже земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения муниципальное образование Омской области имеет преимущественное право покупки такого земельного участка, за исключением случаев продажи с публичных торгов, если данный земельный участок располагается на землях, необходимых для развития населенных пунктов в соответствии с документами территориального планирования или для создания особо охраняемых природных территорий местного значения.

5. *Приобретение муниципальным образованием земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, выделенного в счет доли в праве общей собственности на земельный участок.*

В соответствии с п. 5 ст. 13 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ Законом Омской области «О регулировании земельных

отношений в Омской области» от 8 февраля 2006 г. № 731-ОЗ невостребованные земельные доли в праве общей собственности на земельный участок, собственники которых не распоряжались ими в течение трех и более лет с момента приобретения прав на земельную долю, подлежат выделению в земельный участок. Муниципальное образование Омской области принимает решение об образовании земельного участка за счет выделения невостребованных земельных долей.

Муниципальное образование Омской области вправе направить в суд заявление о признании права собственности муниципального образования Омской области на указанный земельный участок.

17.4. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, НАХОДЯЩИХСЯ В МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ, ГРАЖДАНАМ И ЮРИДИЧЕСКИМ ЛИЦАМ

Порядок предоставления земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, гражданам и юридическим лицам регулируется Гражданским кодексом РФ, Земельным кодексом РФ и принимаемыми в соответствии с ними правовыми актами.

Земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, могут быть предоставлены уполномоченными исполнительными органами местного самоуправления гражданам и юридическим лицам *в собственность и аренду*. Кроме того, земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, могут быть предоставлены *в постоянное* (*бессрочное*) *пользование или безвозмездное срочное пользование* государственным и муниципальным учреждениям, федеральным казенным предприятиям, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления.

За земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности и сдаваемые в аренду, взыскивается *арендная плата*. Порядок определения размера арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, а также порядок, условия и сроки внесения арендной платы за земли, находящиеся в муниципальной собственности, устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно.

С принятием Земельного кодекса РФ земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, не предоставляются гражданам в пожизненное наследуемое владение и постоянное (бессрочное) пользование. Юридические лица, не относящиеся к государственным и муниципальным учреждениям, федеральным казенным предприятиям, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления, обязаны переоформить право постоянно-

го (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобрести земельные участки в собственность до 1 января 2008 г.

Порядок предоставления земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, гражданам и юридическим лицам, имеет несколько вариантов.

1. *Предоставление земельных участков, которые находятся в муниципальной собственности и на которых расположены здания, строения, сооружения.* Данный порядок урегулирован ст. 36 Земельного кодекса РФ, ст. 2 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса РФ» от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ.

Так, граждане и юридические лица, имеющие в собственности, безвозмездном пользовании, хозяйственном ведении или оперативном управлении здания, строения, сооружения, расположенные на земельных участках, находящихся в муниципальной собственности, приобретают права на эти земельные участки в соответствии с Земельным кодексом РФ. Исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права аренды земельных участков имеют собственники зданий, строений, сооружений.

Для приобретения прав на земельный участок граждане или юридические лица совместно обращаются в исполнительный орган местного самоуправления с заявлением о приобретении прав на земельный участок с приложением его кадастровой карты (плана). Этот орган в двухнедельный срок принимает решение о предоставлении земельного участка в собственность бесплатно в случаях, установленных федеральными законами или законами субъектов РФ, либо готовит проект договора купли-продажи или аренды земельного участка и направляет его заявителю с предложением о заключении соответствующего договора.

При отсутствии кадастровой карты (плана) земельного участка орган местного самоуправления на основании заявления гражданина или юридического лица в месячный срок со дня поступления заявления обеспечивает изготовление кадастровой карты (плана) земельного участка и утверждает проект его границ.

Исполнительный орган местного самоуправления в двухнедельный срок со дня представления проекта его границ принимает решение о предоставлении этого земельного участка и направляет им копию решения с приложением указанного проекта.

Субъектом РФ устанавливается *цена земли при продаже находящихся в государственной и муниципальной собственности земельных участков собственникам расположенных на них зданий, строений, сооружений* в поселениях с численностью населения:

- свыше 3 млн человек — от 5- до 30-кратного размера ставки земельного налога за единицу площади земельного участка;

- от 500 тыс. до 3 млн человек — от 5- до 17-кратного размера ставки земельного налога за единицу площади земельного участка;
- до 500 тыс. человек, а также за пределами черты поселений в размере от 3- до 10-кратного размера ставки земельного налога за единицу площади земельного участка (на начало текущего календарного года).

Указанный порядок распространяется на земельные участки, находящиеся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю.

2. *Предоставление земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, для строительства*. Данный порядок регулируется исключительно ст. 30—33 Земельного кодекса РФ. Предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в муниципальной собственности, осуществляется с проведением работ по их формированию:

- без предварительного согласования мест размещения объектов;
- с предварительным согласованием мест размещения объектов, включая выбор земельного участка для строительства.

Предоставление земельных участков для строительства в собственность без предварительного согласования мест размещения объектов осуществляется исключительно на торгах (конкурсах, аукционах).

Предоставление земельных участков для строительства с предварительным согласованием мест размещения объектов осуществляется в аренду, а государственным и муниципальным учреждениям, федеральным казенным предприятиям, органам государственной власти и органам местного самоуправления — в постоянное (бессрочное) пользование, религиозным организациям для строительства зданий, строений, сооружений религиозного и благотворительного назначения — в безвозмездное срочное пользование на срок строительства этих зданий, строений, сооружений.

Предоставление земельного участка для строительства *без предварительного согласования места размещения объекта осуществляется в следующем порядке*:

- проведение работ по формированию земельного участка: подготовка проекта границ земельного участка и установление его границ на местности; определение разрешенного использования земельного участка; определение технических условий подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения и платы за подключение объектов к сетям инженерно-технического обеспечения; принятие решения о проведении торгов (конкурсов, аукционов) или предоставлении земельных участков без проведения торгов (конкурсов, аукционов); публикация сообщения о проведении торгов (конкурсов, аукционов)

или приеме заявлений о предоставлении земельных участков без проведения торгов (конкурсов, аукционов);

- государственный кадастровый учет земельного участка;
- проведение торгов (конкурсов, аукционов) по продаже земельного участка или продаже права на заключение договора аренды земельного участка или предоставление земельного участка в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов) на основании заявления гражданина или юридического лица, заинтересованных в предоставлении земельного участка; передача земельных участков в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов) допускается при условии предварительной и заблаговременной публикации сообщения о наличии предлагаемых для такой передачи земельных участков в случае, если имеется только одна заявка;
- подписание протокола о результатах торгов (конкурсов, аукционов) или подписание договора аренды земельного участка в результате предоставления земельного участка без проведения торгов (конкурсов, аукционов).

Предоставление земельного участка для строительства *с предварительным согласованием места размещения объекта* осуществляется в следующем порядке:

- выбор земельного участка и принятие решения о предварительном согласовании места размещения объекта в порядке, предусмотренном ст. 31 Земельного кодекса РФ;
- проведение работ по формированию земельного участка;
- государственный кадастровый учет земельного участка;
- принятие решения о предоставлении земельного участка для строительства в порядке, предусмотренном ст. 32 Земельного кодекса РФ.

Исполнительный орган местного самоуправления на основании заявления гражданина или юридического лица, заинтересованных в предоставлении земельного участка для строительства, и приложенной к нему кадастровой карты (плана) земельного участка принимает решение о предоставлении земельного участка для строительства в двухнедельный срок.

При этом предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность из находящихся в муниципальной собственности земель для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, дачного строительства, устанавливаются законами субъектов РФ, для ведения личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства — нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Максимальные размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность бесплатно для указанных целей, устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления — из земель, находящихся в собственности муниципальных образований.

Так, в Омской области предельные (минимальные и максимальные) размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность из земель, находящихся в муниципальной собственности, составляют:

- для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства — от 0,04 до 100 га;
- для садоводства — от 0,04 до 0,15 га;
- для огородничества — от 0,04 до 0,15 га;
- для животноводства — от 0,04 до 7,5 га;
- для дачного строительства — от 0,04 до 0,15 га.

Право на однократное бесплатное получение в собственность земельных участков из земель, находящихся в муниципальной собственности, имеют:

- многодетные семьи;
- одинокие матери (отцы) и вдовы (вдовцы), имеющие несовершеннолетних детей;
- граждане, зарегистрированные по месту жительства в сельской местности;
- лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по окончании пребывания в государственном (муниципальном) учреждении, у опекунов или попечителей до достижения ими 25 лет;
- религиозные организации, которым земельные участки предоставлены на праве постоянного (бессрочного) пользования;
- категории граждан и юридических лиц, установленные федеральными законами.

3. *Предоставление земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством.* Указанный порядок регулируется ст. 34 Земельного кодекса РФ.

Органы местного самоуправления обязаны, кроме того:

1) принять акт, устанавливающий процедуры и критерии предоставления таких земельных участков;

2) уполномочить на управление и распоряжение земельными участками и иной недвижимостью специальный орган;

3) обеспечить подготовку информации о земельных участках, которые предоставляются гражданам и юридическим лицам на определенном праве и предусмотренных условиях (за плату или бесплатно), и заблаговременную публикацию такой информации.

Граждане, заинтересованные в предоставлении или передаче земельных участков в собственность или в аренду из земель, находящихся в муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством, подают заявления в исполнительный орган местного самоуправления.

В указанном заявлении должны быть определены цель использования земельного участка, его предполагаемые размеры и местоположение, испрашиваемое право на землю.

Орган местного самоуправления или по его поручению соответствующая землеустроительная организация на основании указанного заявления либо обращения исполнительного органа государственной власти с учетом зонирования территорий в месячный срок обеспечивает изготовление проекта границ земельного участка и утверждает его.

Исполнительный орган местного самоуправления в двухнедельный срок принимает решение о предоставлении испрашиваемого земельного участка в собственность за плату или бесплатно либо о передаче в аренду земельного участка с приложением проекта его границ.

Договор купли-продажи или аренды земельного участка заключается в недельный срок после представления заявителем кадастровой карты (плана) земельного участка в исполнительный орган местного самоуправления.

17.5. ПУБЛИЧНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

1. *Полномочия органов местного самоуправления, связанные с планированием развития территорий муниципальных образований.* В соответствии со ст. 14—16 Федерального закона 2003 г., а также Земельным кодексом РФ органы местного самоуправления:

1) утверждают генеральные планы поселения либо схемы территориального планирования муниципального района, правила землепользования и застройки, документацию по планировке территории;

2) разрабатывают и реализуют местные программы использования и охраны земель;

3) определяют порядок резервирования земельных участков для муниципальных нужд, принимают решения о резервировании земельных участков для муниципальных нужд, а также земельных участков, которые предполагается объявить особо охраняемыми природными территориями местного значения;

4) организуют работу по землеустройству, реализации генеральных планов и других документов территориального планирования муниципальных образований в пределах полномочий, установленных законодательством;

5) осуществляют зонирование территорий и определяют порядок использования земель поселений, а также устанавливают разрешенное использование земель в границах территориальных зон в соответствии с федеральными законами.

При этом в соответствии со ст. 28 Федерального закона 2003 г. проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий должны выноситься на публичные слушания. Согласно ст.е 31 указанного Закона по инициативе органов государственной власти субъектов РФ для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения проводится опрос граждан.

2. *Полномочия органов местного самоуправления по участию в переводе земель и земельных участков из одной категории в другую.* Так, в соответствии со ст. 8 Земельного кодекса РФ и Федеральным законом «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ органы местного самоуправления осуществляют отнесение земель к категориям, перевод их из одной категории в другую в отношении земель, находящихся в муниципальной или частной собственности, за исключением земель сельскохозяйственного назначения.

Если категория земель не указана в документах государственного земельного кадастра, правоустанавливающих документах на земельный участок или документах, удостоверяющих права на землю, принимается нормативный правовой акт органа местного самоуправления об отнесении земельного участка к землям определенной категории в зависимости от цели использования, для которой он предоставлялся.

В случаях, предусмотренных федеральным законом, до разграничения государственной собственности на землю перевод находящихся в государственной собственности земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую осуществляется органами исполнительной власти субъектов РФ или в случаях, установленных законами субъектов РФ, органами местного самоуправления.

До разграничения государственной собственности на землю отнесение находящихся в государственной собственности земель или земельных участков в составе таких земель к землям поселений осуществляется органами местного самоуправления без согласования с правообладателями земельных участков. В иных случаях до разграничения государственной собственности на землю отнесение находящихся в государственной собственности земель или земельных участков в составе таких земель к определенной категории земель осуществляется органами исполнительной власти субъектов РФ или

в случаях, установленных законами субъектов РФ, органами местного самоуправления.

3. *Полномочия органов местного самоуправления по установлению публичного сервитута на земельные участки.* Так, в соответствии со ст. 23 Земельного кодекса РФ публичный сервитут устанавливается нормативным правовым актом органа местного самоуправления в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов местного самоуправления или местного населения, без изъятия земельных участков. Установление публичного сервитута осуществляется с учетом результатов *общественных слушаний*.

Могут устанавливаться публичные сервитуты для:

- прохода или проезда через земельный участок;
- использования земельного участка в целях ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры;
- размещения на земельном участке межевых и геодезических знаков и подъездов к ним;
- проведения дренажных работ на земельном участке;
- забора воды и водопоя;
- прогона скота через земельный участок;
- сенокоса или пастьбы скота на земельных участках в сроки, продолжительность которых соответствует местным условиям, обычаям, за исключением таких земельных участков в пределах земель лесного фонда;
- использования земельного участка в целях охоты, ловли рыбы в расположенном на земельном участке замкнутом водоеме, сбора дикорастущих растений в установленные сроки и в установленном порядке;
- временного пользования земельным участком в целях проведения изыскательских, исследовательских и других работ;
- свободного доступа к прибрежной полосе.

4. *Полномочия органов местного самоуправления по отнесению земли к особо охраняемым территориям местного значения.* Так, в соответствии со ст. 94 Земельного кодекса РФ и Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ земли, которые имеют особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, по решению органов местного самоуправления могут быть отнесены к землям особо охраняемых территорий местного значения. Они могут быть полностью или частично изъяты из хозяйственного использования и оборота и для них может быть установлен особый правовой режим.

Порядок отнесения земель к землям особо охраняемых территорий местного значения, порядок использования и охраны земель

особо охраняемых территорий местного значения устанавливаются органами местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

Например, к особо охраняемым территориям местного значения могут относиться лечебно-оздоровительные местности и курорты. Органы местного самоуправления могут устанавливать иные виды земель особо охраняемых территорий (земли, на которых находятся пригородные зеленые зоны, городские леса, городские парки, охраняемые береговые линии, охраняемые природные ландшафты, биологические станции, микрозаповедники, и другие).

5. *Полномочия органов местного самоуправления, связанные с контролем за соблюдением использования земель.* Так, в соответствии со ст. 72 Земельного кодекса РФ органы местного самоуправления осуществляют муниципальный земельный контроль за использованием земель на территории муниципального образования в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Муниципальный земельный контроль включает в себя:

1) выявление и предупреждение нарушений в сфере использования земель;

2) предотвращение самовольного занятия земельных участков;

3) проверку исполнения собственниками, землевладельцами, землепользователями и арендаторами земельных участков федерального законодательства и законодательства субъектов РФ, муниципальных правовых актов, регулирующих земельные отношения;

4) проверку исполнения гражданами и юридическими лицами условий договоров купли-продажи, безвозмездного срочного пользования, аренды земельных участков, заключенных от имени муниципального образования;

5) проверку выполнения гражданами и юридическими лицами требований по использованию земельных участков по их целевому назначению, выполнения ими установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв;

6) проверку своевременного освобождения арендаторами и землепользователями земельных участков по окончании срока действия договоров аренды и договоров о предоставлении в безвозмездное срочное пользование земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю;

7) проверку соблюдения гражданами и юридическим лицами установленного особого режима использования земельных участков;

8) проверку своевременного освоения гражданами и юридическими лицами земельных участков, если сроки освоения установлены договорами аренды или безвозмездного срочного пользования либо актами о предоставлении земельных участков и т.п.

6. *Полномочия органов местного самоуправления по принудительному изъятию и прекращению прав на земельные участки, в том числе из земель сельскохозяйственного назначения, ввиду их ненадлежащего использования.* В соответствии со ст. 284—286 Гражданского кодекса РФ, ст. 54 Земельного кодекса РФ, ст. 6 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения обязаны использовать указанные земельные участки в соответствии с целевым назначением данной категории земель и разрешенным использованием способами, которые не должны причинить вред земле как природному объекту, в том числе приводить к деградации, загрязнению, захламлению земель, отравлению, порче, уничтожению плодородного слоя почвы и иным негативным (вредным) воздействиям хозяйственной деятельности.

Земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения принудительно может быть изъят у его собственника в судебном порядке в случае ненадлежащего использования или неиспользования в соответствии с целевым назначением в течение трех лет.

Заявление о принудительном изъятии у собственника земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в случае его ненадлежащего использования или неиспользования в соответствии с целевым назначением в течение трех лет направляется в суд органом государственной власти субъекта РФ или в случаях, установленных законом субъекта РФ, органом местного самоуправления. В случае изъятия земельного участка у собственника, соответствующий земельный участок подлежит продаже с публичных торгов.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какими полномочиями обладают органы местного самоуправления в области земельных отношений?
2. В каких случаях возможен отказ в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, находящихся в муниципальной собственности?
3. Каков порядок предоставления земельного участка для строительства?
4. Как выкупить земельный участок?

РЕШИТЕ КАЗУСЫ

■ Акционерное общество не освоило в течение двух лет земельный участок, отведенный ему городской администрацией под строительство офиса. Городская администрация потребовала вернуть земельный участок в состав муниципального земельного фонда. Акционерное общество отказалось. Решите дело.

■ Постоянно действующая комиссия по градостроительству и землепользованию при местной администрации, осуществляя государственный контроль за использованием и охраной земель, наложила штраф на общество с ограниченной ответственностью за невыполнение предписаний по оформлению договора на землепользование под занимаемым помещением. В свою очередь, общество, являясь всего лишь арендатором указанного объекта, обратилось в суд с требованием отменить данное решение. Обоснование было следующим: для оформления землепользования общество не обладает статусом собственника, а штрафные санкции налагаются ненадлежащим субъектом. Сформулируйте свое мнение по этому поводу.

■ Земельный комитет местной администрации в рамках проведения землеустроительных работ оказывал платные услуги, что послужило основанием для отказа ему комитетом по земельным ресурсам и землеустройству области в выдаче лицензии на проектно-изыскательские работы. Обжалуйте действие комитета по земельным ресурсам и землеустройству области.

■ Мэр города издал распоряжение, в соответствии с которым юридическим лицам запрещено возводить здания, не сняв и не сдав на хранение в специальный фонд верхний слой плодородной земли, находящейся на предназначенном для стройки участке. Генеральный директор АО принял решение о возведении торгового комплекса, но, чтобы минимизировать затраты, вместо снятия плодородного слоя земли с отведенного под строительство участка поручил закупить его в количестве 4 т в соседней области и сдать его в городской специализированный фонд. За нарушение предписания на генерального директора был наложен штраф. Как следует действовать юристу АО, которому поручено обжаловать действия администрации?

■ В районную администрацию поступило заявление от начинающих фермеров, в котором они просили выделить им дополнительные земельные наделы и освободить от уплаты земельного налога в течение пяти лет. Решите дело.

Глава 18

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО УПРАВЛЕНИЮ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

18.1. УПРАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Управление муниципальным хозяйством традиционно входит в группу важнейших вопросов местного значения. Непосредственная деятельность органов местного самоуправления, учреждений и предприятий в области жилищно-коммунального хозяйства, градостроительства и благоустройства населенных пунктов, обеспечения транспортного обслуживания населения, качественная характеристика этой деятельности в течение всех периодов развития российского местного самоуправления выступали основным показателем эффективной работы местной власти в целом, фактором, формирующим отношение населения к органам управления на местах.

Основные проблемы государства в области жизнеобеспечения населения, обнажившиеся в последние годы, наиболее явственно ощущаются на муниципальном уровне, затрагивая жизнь каждого человека. Упадок жилищно-коммунального хозяйства, рост тарифов на энергоресурсы, не соответствующий уровню доходов населения, низкий уровень инвестиций в жилищное строительство и огромное число нуждающихся в жилье, ветшание и убыточность муниципального транспорта, хаотичная застройка российских городов — эти и многие другие проблемы в сфере управления муниципальным хозяйством являются следствием *хронического недофинансирования* и характерны для всей России. Конечно, ускорение решения этих вопросов невозможно без повышения уровня финансовой самостоятельности муниципальных образований, помощи федерального центра и субъектов РФ. Но кроме увеличения финансирования местных бюджетов реформа муниципального хозяйства требует *качественного изменения нормативно-правовой базы*: принятия и изменения актов федерального законодательства, законодательства субъектов РФ, подзаконных нормативных правовых актов и муниципальных правовых актов.

Термин «муниципальное хозяйство», широко использовавшийся в российской научной литературе 1920-х гг. и, как отмечал Л.А. Велихов в своей монографии «Основы городского хозяйства», утративший «свою общеупотребительность в СССР», во второй половине 1990-х гг. вновь вошел в научный оборот. По поводу сущности муниципального хозяйства существует несколько точек зрения.

Одни ученые считают, что муниципальное хозяйство включает совокупность предприятий и учреждений, относящуюся к муниципальной форме собственности (коммунальное хозяйство). Данный подход — следствие стереотипов советского периода о тотальной государственной собственности на объекты местной инфраструктуры и предприятия, их обслуживающие.

Другие исследователи полагают, что жизнь местного сообщества, в том числе и хозяйственную, невозможно свести лишь к муниципалитету, тем более к деятельности предприятий муниципальной собственности или к коммунальному хозяйству. Они относят к муниципальному хозяйству всю совокупность хозяйств, расположенных на территории муниципального образования, поскольку властные полномочия органов местного самоуправления распространяются на все хозяйствующие на их территории субъекты.

Л.А. Велихов указывает на особенность муниципального хозяйства, заключенную в его целях. По его мнению, муниципальное хозяйство — это «деятельность города в лице его городских публичных органов, направленная к удовлетворению известных коллективных потребностей городского населения». На основе критерия «коллективных потребностей» А.Г. Воронин в учебнике «Основы управления муниципальным хозяйством» формулирует понятие муниципального хозяйства как совокупность предприятий и учреждений, осуществляющих на территории муниципального образования хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение коллективных (общественных) потребностей его населения.

В то же время Ю.В. Филиппов и Т.Т. Авдеева в работе «Основы развития местного хозяйства» справедливо отмечают несовершенство последнего подхода, выражающееся в сомнительной правомерности исключения из структуры муниципального хозяйства тех субъектов хозяйствования, которые не служат удовлетворению коллективных потребностей населения. Действительно, уплата налогов, создание рабочих мест уже способствует достижению цели удовлетворения общественных потребностей. Названные авторы предлагают ввести в круг исследований, посвященных функционированию местных сообществ, термин «местное хозяйство», который включал бы, кроме муниципального хозяйства как собственно хозяйственной деятельности органов местного самоуправления, взаимодейст-

вие различных субъектов в целях удовлетворения потребностей населения в индивидуальных и общественных жизненных благах (экономическую деятельность, вопросы занятости и т.д.).

Тем не менее большинство авторов под ***муниципальным хозяйством*** понимают деятельность органов местного самоуправления и иных субъектов по удовлетворению общественных потребностей местного населения, связанных со средой проживания, и включают в число объектов этой деятельности сферы жилищно-коммунального хозяйства, градостроительства, благоустройства территории и другие.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления» к вопросам местного значения в области управления муниципальным хозяйством отнесены:

- бюджеты городских и сельских поселений.
- организация в границах муниципальных образований электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
- содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;
- 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;
- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования;
- организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, утилизация и переработка бытовых и промышленных отходов;
- организация благоустройства и озеленения территории;
- утверждение генеральных планов и схем территориального планирования, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения и городского округа и схемы территориального планирования муниципального района документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования, ведение информационного обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального района и городского округа;

- организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов;
- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

В соответствии со ст. 50 Федерального закона 2003 г. в собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное для функционирования жилищно-коммунального хозяйства, для организации благоустройства и озеленения территорий, обустройства мест общего пользования и мест массового отдыха, для сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, муниципальный жилищный фонд, пассажирский транспорт и иное имущество, предназначенное для транспортного обслуживания населения.

Деятельность в сфере муниципального хозяйства на преимущественной основе осуществляется органами местного самоуправления, призванными регулировать процесс оказания услуг и реализацию общественно-значимых функций, муниципальными предприятиями и учреждениями. Государственная политика в этой области предусматривает демонополизацию сферы муниципального хозяйства, в результате чего неуклонно растет доля частных хозяйствующих субъектов, оказывающих жилищно-коммунальные услуги, а в сферах жилищного и дорожного строительства и благоустройства эта доля значительна.

18.2. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

К ***муниципальному жилищно-коммунальному хозяйству*** (ЖКХ) относятся жилищный фонд и нежилые помещения, объекты коммунального назначения (водопровод, канализация и очистные сооружения, электроснабжение, теплоснабжение, газоснабжение), объекты благоустройства и озеленения, дороги местного значения, объекты утилизации и переработки бытовых отходов.

Жилищно-коммунальное хозяйство играет значимую роль в социально-экономической жизни муниципальных образований, так как напрямую затрагивает важные интересы и вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

Жилищно-коммунальный комплекс сегодня является средоточием проблем. Следует отметить *низкую результативность функционирования*: неэффективность системы при огромных затратах, инерционность управления, отсутствие экономических стимулов снижения издержек на производство жилищно-коммунальных услуг. Следствие этого — хроническая дотационность предприятий жи-

лищно-коммунального хозяйства, высокая степень износа основных фондов, значительные потери энергоресурсов. Отсутствие конкурентных отношений в сфере оказания жилищно-коммунальных услуг также является одним из основных факторов, сдерживающих развитие ЖКХ.

В настоящее время в основном сформирована нормативная правовая база, регулирующая вопросы, связанные с жилищным строительством, жилищно-коммунальным хозяйством, обеспечением прав собственности в жилищной сфере. В то же время существует ряд проблем, связанных с имеющимися значительными диспропорциями между потребностями населения в жилье и возможностями приобретения жилья, отсутствием системы долгосрочного жилищного кредитования, недостаточными объемами жилищного строительства, не удовлетворяющими платежеспособный спрос населения, низким качеством жилищных и коммунальных услуг.

На решение упомянутых проблем направлен приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье — гражданам России», на первом этапе реализации которого выделены следующие направления:

- повышение доступности жилья;
- выполнение государственных обязательств перед отдельными категориями граждан;
- увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования;
- увеличение объемов жилищного строительства и модернизация коммунальной инфраструктуры.

Механизмом реализации государственной поддержки расширения спроса и предложения на рынке жилья, а также выполнения государственных обязательств перед отдельными категориями граждан является Федеральная целевая программа «Жилище» на 2002—2010 гг., утвержденная Постановлением Правительства РФ от 17 сентября 2001 г.

1. *Жилищная сфера.* Деятельность органов местного самоуправления направлена на осуществление в рамках своих полномочий социальных прав граждан и создание условий, обеспечивающих достойную жизнь человека.

Жилищный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. содержит компетенцию органов местного самоуправления в области жилищных отношений. Так, органы местного самоуправления осуществляют учет и предоставление в наем помещений муниципального жилищного фонда.

Жилищный фонд — это совокупность всех жилых помещений (жилых домов, квартир, комнат). В зависимости от формы собственности жилищный фонд подразделяется на *частный*, *государственный* и *муниципальный*. Последний принадлежащий на праве соб-

ственности муниципальным образованиям. В настоящее время в реестре муниципального имущества и балансе муниципальных предприятий жилищного хозяйства многоквартирные жилые дома, в которых приватизирована большая часть квартир, учитываются как муниципальные, что противоречит действующему законодательству. В реестры муниципального имущества должны быть внесены изменения: вместо жилых домов объектом учета должны стать жилые помещения, являющиеся муниципальной собственностью.

В зависимости от целей использования муниципальный жилищный фонд подразделяется на:

- жилищный фонд *социального использования* — предоставляемый гражданам по договорам социального найма;
- *специализированный* жилищный фонд — предназначенный для проживания отдельных категорий граждан в связи с характером их трудовых отношений с органом местного самоуправления, муниципальным учреждением, для временного проживания в период работы, службы, учебы, для вынужденных переселенцев, беженцев и т.п.;
- жилищный фонд *коммерческого использования* — предоставляемый муниципальным образованием как собственником помещений для проживания граждан на условиях возмездного пользования, по иным договорам, предоставляемый лицам во владение и (или) в пользование (после полного вступления в силу норм Федерального закона 2003 г. он подлежит приватизации, как и муниципальные нежилые помещения, сдаваемые в аренду хозяйствующим субъектам и не предназначенные для решения вопросов местного значения).

Жилые помещения муниципального жилищного фонда по договорам социального найма предоставляются *малоимущим гражданам*, признанным нуждающимися в жилых помещениях. Малоимущими граждане признаются органом местного самоуправления в порядке, установленном законом субъекта РФ, с учетом дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению. При этом нуждающимися в предоставлении жилья считаются граждане: не являющиеся собственниками, членами семьи собственника, нанимателями по договору социального найма или членами семьи нанимателя по такому договору; обеспеченные общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее учетной нормы, установленной органом местного самоуправления; проживающие в ветхих и аварийных помещениях; проживающие в квартире, занятой несколькими семьями, если в составе семьи имеется больной, страдающий тяжелой формой хронического заболевания из перечня заболеваний, установленного Правительством РФ.

Орган местного самоуправления принимает граждан, признанных нуждающимися в жилых помещениях, на учет, а также снимает их с учета. Предоставление жилых помещений по договорам социального найма производится в порядке очередности, исходя из времени принятия нуждающихся граждан на учет. Вне очереди помещения предоставляются: гражданам, жилые помещения которых признаны непригодными для проживания и ремонту или реконструкции не подлежат; детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, при прекращении опеки (попечительства), по окончании службы в Вооруженных силах или по возвращении из мест лишения свободы; гражданам, страдающим тяжелыми формами хронических заболеваний. Органы местного самоуправления устанавливают норму предоставления площади жилого помещения по договору социального найма в зависимости от уровня обеспеченности жильем в данном муниципальном образовании и иных факторов. На основании решения органа местного самоуправления о предоставлении жилых помещений с нанимателем заключается договор социального найма.

К специализированному муниципальному жилищному фонду относятся: служебные жилые помещения — предоставляемые в связи с характером трудовых отношений граждан с органом местного самоуправления, бюджетным учреждением, в связи с избранием на выборную муниципальную должность; помещения в общежитиях — предоставляемые на период работы, службы или обучения; помещения маневренного фонда — предназначенные для временного проживания в связи с капремонтом или реконструкцией жилья, занимаемого по договору социального найма, иных случаев лишения гражданами жилья; помещения в домах системы социального обслуживания населения; помещения фондов для временного поселения вынужденных переселенцев и беженцев.

Специализированные жилые помещения предоставляются по договорам найма на основании решений органов местного самоуправления. Обмен и поднаем таких помещений не допускается.

Органы местного самоуправления в соответствии с Законом РСФСР «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» от 4 июля 1991 г. должны создавать условия для осуществления права граждан на свободный выбор способа удовлетворения потребностей в жилье, а также улучшения использования и сохранности жилищного фонда.

Приватизация жилья — бесплатная передача в собственность граждан на добровольной основе занимаемых ими жилых помещений в государственном и муниципальном жилищном фонде, а для

граждан, забронировавших занимаемые жилые помещения, — по месту бронирования жилых помещений.

Граждане, занимающие жилые помещения в домах государственного и муниципального жилищного фонда, включая жилищный фонд, находящийся в полном хозяйственном ведении предприятий или оперативном управлении учреждений (ведомственный фонд), по договору найма или аренды, вправе с согласия всех совместно проживающих совершеннолетних членов семьи, а также несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет приобрести эти помещения в собственность на условиях, предусмотренных указанным Законом, иными нормативными актами РФ. Жилые помещения передаются в общую собственность (совместную или долевую) либо в собственность одного из совместно проживающих лиц.

Граждане, ставшие собственниками жилых помещений, владеют, пользуются и распоряжаются ими по своему усмотрению, вправе продавать, завещать, сдавать в аренду эти помещения, а также совершать с ними иные сделки, не противоречащие законодательству.

Не подлежат приватизации жилые помещения, находящиеся в аварийном состоянии, в общежитиях, в домах закрытых военных городков, а также служебные жилые помещения, за исключением жилищного фонда совхозов и других сельскохозяйственных предприятий, к ним приравненных, и находящийся в сельской местности жилищный фонд стационарных учреждений социальной защиты населения.

В Законе о вводе в действие Жилищного кодекса РФ установлено, что бесплатная приватизация жилья заканчивается 1 января 2007 г. Граждане, не приватизировавшие свои квартиры бесплатно, будут вынуждены либо выкупать их у государства и муниципальных образований, либо арендовать по коммерческой цене. Квартира же малоимущего гражданина перейдет в категорию социального жилья (без платы за наем). Жилые помещения, полученные по договорам социального найма после 1 марта 2005 г., не подлежат приватизации. В то же время, по оценкам специалистов, в марте 2006 г. в стране было приватизировано чуть более 60% квартир. В связи с этим Государственной думой РФ принят пакет поправок к ЖК РФ о переносе срока окончания бесплатной приватизации на 1 января 2010 г.

Для обеспечения эксплуатации многоквартирного дома, пользования квартирами и общим имуществом жилого дома домовладельцы вправе самостоятельно выбрать *один из способов управления недвижимым имуществом*:

1) непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме;

2) управление товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребитель-

ским кооперативом (товарищество собственников жилья — некоммерческая организация, форма объединения домовладельцев для совместного управления и обеспечения эксплуатации комплекса недвижимого имущества в многоквартирном доме, владения, пользования и в установленных законодательством пределах распоряжения общим имуществом);

3) управление управляющей организацией, в том числе с передачей домовладельцами функций по управлению кондоминиумом уполномоченной государством или органами местного самоуправления службе заказчика на жилищно-коммунальные услуги.

Способ управления многоквартирным домом выбирается на общем собрании собственников помещений в доме. Если способ управления домом не выбран до 1 января 2007 г., орган местного самоуправления проводит открытый конкурс по отбору управляющей организации для заключения договора управления многоквартирным домом.

Управляющая организация обязуется в течение срока договора за плату оказывать услуги и выполнять работы по надлежащему содержанию и ремонту общего имущества в доме, предоставлять коммунальные услуги и осуществлять иную деятельность по управлению домом. Размер платы за содержание и ремонт жилых помещений и размер платы за коммунальные услуги определяются договором.

Таким образом, с принятием Жилищного кодекса РФ в жилищных отношениях появляется новый субъект — управляющая организация, которая может быть основана на любой форме собственности. И задача органов местного самоуправления — обеспечение равных условий для деятельности управляющих организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности. Монопольное положение муниципальных предприятий жилищного хозяйства ликвидировано, в связи с чем необходимо решить вопрос по поводу организационно-правовой формы, количества и принципов функционирования таких предприятий, а также перспектив дальнейшего эффективного использования имущества, которое останется невостребованным для деятельности муниципальных предприятий жилищного хозяйства после их реорганизации или частичной ликвидации.

Процесс выбора способа управления многоквартирными домами идет значительно медленнее, чем рассчитывали разработчики ЖК РФ, и уже сейчас очевидно, что подавляющая часть домовладельцев до предписанного законом срока — 1 января 2007 г. — самостоятельно не выберет управляющую организацию. Одной из существенных причин пассивности граждан в организации ТСЖ называется нерешенность вопроса о финансировании из соответст-

вующих бюджетов невыполненного капитального ремонта домов за предшествующие годы. По экспертным оценкам, общее недофинансирование капремонта за последние 30 лет составляет от 500 млрд до 3 трлн руб. Поэтому, создавая ТСЖ, которое берет на себя обязанности по проведению капремонта дома, граждане фактически принимают на себя прежние долги государства и муниципальных образований. Не исключено, что поправками в ЖК РФ будет введена ответственность бюджетов всех уровней по обязательствам по капремонтам за прошлые годы.

В жилищной сфере органы местного самоуправления также принимают решения о переводе жилых помещений в нежилые и наоборот, согласовывают переустройство (установку, замену или перенос инженерных сетей, санитарно-технического, электрического ил иного оборудования) и перепланировку жилых помещений.

В установленном порядке органы местного самоуправления признают жилые помещения муниципального жилищного фонда непригодными для проживания. В этой связи многими муниципальными образованиями в последнее время принимаются программы переселения граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда. В соответствии со ст. 86 и 89 ЖК РФ предоставляемое гражданам благоустроенное жилое помещение в связи со сносом прежнего жилья должно быть равнозначным по общей площади ранее занимаемому помещению.

2. *Коммунальная сфера.* Полномочия органов местного самоуправления в данной сфере распространяются на область организации в границах муниципальных образований электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, утилизации и переработки бытовых отходов, а также регулирования тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса.

Организации — поставщики коммунальных услуг относятся к различным формам собственности, и лишь некоторая часть локальных предприятий в этой сфере являются муниципальными. Как правило, эти исторически сложившиеся модели управления присутствуют в виде муниципальных унитарных предприятий в сфере водоснабжения и водоотведения, местных тепловых и электрических сетей, вывоза мусора, услуг местных котельных. На их балансе находятся инженерные сети, оборудование и другое имущество, используемое для предоставления коммунальных услуг. В то же время основные предприятия — поставщики электрической, тепловой энергии, сжиженного и природного газа являются структурными подразделениями либо дочерними предприятиями организаций-монополистов и строят свои отношения с органами местного самоуправле-

ния на договорной основе. Задачей местного самоуправления является обеспечение бесперебойного и качественного предоставления коммунальных услуг потребителям, среди которых особую социально значимую группу составляют население и бюджетные учреждения и организации.

Существовавший продолжительное время принцип перекрестного субсидирования, позволявший сохранять низкие тарифы коммунальных услуг для населения и бюджетной сферы, сегодня ликвидируется, что позволяет практически повсеместно перейти к 100-процентной оплате услуг населением и снизить бюджетные расходы на компенсацию тарифов поставщикам услуг. В то же время вопросы оплаты коммунальных слуг бюджетной сферы остаются весьма актуальными. Многие муниципальные учреждения имеют хроническую задолженность за потребленную электро- и теплоэнергию, подвергаются отключениям со стороны поставщиков, что дестабилизирует их работу.

Основными ресурсоснабжающими организациями в системе ЖКХ являются организации, поставляющие ресурсы потребителям через присоединенные сети, а также организации, оказывающие услуги по водоотведению: централизованные региональные энергосистемы, входящие в состав РАО «ЕЭС России», местные предприятия — владельцы электросетей и котельных, организации, входящие в состав РАО «Газпром», организации водоснабжения и водоотведения, в большинстве своем муниципальные предприятия, в отдельных городах — акционерные общества с участием местной администрации. Предприятия, обеспечивающие поставку ресурсов по распределительным сетям, относятся к числу естественных локальных монополистов.

Между ресурсоснабжающими организациями и потребителями существуют договорные отношения, регулируемые на основе Гражданского кодекса РФ.

Органы местного самоуправления в коммунальной сфере руководствуются постановлением Правительства РФ «Об утверждении Правил установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг» от 23 мая 2006 г. № 306, Правилами предоставления коммунальных услуг гражданам, утвержденными постановлением Правительства РФ от 23 мая 2006 г. № 307, а также постановлением Госстроя РФ «Об утверждении Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда» от 27 сентября 2003 г. № 170.

Правила предоставления коммунальных услуг гражданам регулируют отношения между исполнителями и потребителями коммунальных услуг, устанавливают их права и обязанности, ответственность, а также порядок контроля качества предоставления комму-

нальных услуг, порядок определения размера платы за коммунальные услуги.

Системы предоставления услуг должны быть в постоянной готовности к обслуживанию потребителей, за исключением времени перерывов: для проведения ремонтных и профилактических работ (устанавливаются исполнителем по согласованию с органами местного самоуправления, в соответствии с действующими строительными нормами и правилами, правилами технической эксплуатации, положениями о проведении текущих и капитальных ремонтов и другими нормативными документами); на межотопительный период для систем отопления (устанавливаются исполнителем, исходя из климатических условий); в связи со стихийными бедствиями, а также чрезвычайными ситуациями, не зависящими от исполнителя и ресурсоснабжающих предприятий.

Исполнитель обязан предоставить потребителю услуги, соответствующие по качеству обязательным требованиям нормативов и стандартов, санитарных правил и норм и условиям договора, а также информации об услугах, предоставляемых исполнителем. Исполнителем в зависимости от способа управления домом может быть управляющая организация, ТСЖ, жилищно-строительный или иной специализированный потребительский кооператив. Если многоквартирным домом управляют собственники помещений, исполнителем считается производящая или приобретающая коммунальные ресурсы организация.

Состав предоставляемых потребителю коммунальных услуг определяется степенью благоустройства многоквартирного дома или жилого дома, под которой понимается наличие в доме внутридомовых инженерных систем, позволяющих предоставлять потребителю коммунальные услуги.

Потребительские свойства и режим предоставления услуг должны соответствовать установленным нормативам:

- по теплоснабжению — температуре воздуха в жилых помещениях при условии выполнения мероприятий по утеплению помещений согласно действующим нормам и правилам;
- по электроснабжению — параметрам электрической энергии по действующему стандарту;
- по холодному водоснабжению — гигиеническим требованиям по свойствам и составу подаваемой воды, а также расчетному расходу воды в точке разбора;
- по горячему водоснабжению — гигиеническим требованиям по составу, свойствам и температуре нагрева подаваемой воды, а также расчетному расходу воды в точке разбора;
- по канализации — отведению сточных вод.

При отсутствии внутридомовых инженерных систем водоснабжения, газоснабжения и отопления исполнитель обеспечивает подачу холодной воды до водоразборной колонки, осуществляет продажу бытового газа в баллонах и продажу твердого топлива при наличии печного отопления.

Правила предоставления коммунальных услуг гражданам впервые вводят порядок оплаты коммунальных услуг на основании показателей индивидуальных приборов учета («счетчиков») ресурсов. Особое внимание Правила уделяют качеству предоставляемых коммунальных услуг. Факт ненадлежащего качества услуг фиксируется представителем исполнителя, а в случае если исполнитель и потребитель не пришли к согласию относительно качества оказанных услуг, спор решает экспертиза с участием представителей государственной жилищной инспекции и общественного объединения потребителей. Если ненадлежащее качество услуг будет доказано, потребитель не оплачивает эти услуги, а также может требовать от исполнителя выплаты штрафов и пеней, убытков, а также морального вреда.

Правилами установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг определяются порядок установления нормативов потребления коммунальных услуг и требования к их формированию. Указанные нормативы применяются при отсутствии приборов учета и предназначены для определения размера платы за коммунальные услуги.

Отношения в сфере газоснабжения населения и организаций регулируются Федеральным законом «О газоснабжении в Российской Федерации» от 31 марта 1999 г. В нем в ряду основных принципов государственной политики в области газоснабжения, реализуемой в значительной мере и органами местного самоуправления, указывается, в частности, на повышение уровня газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций, расположенных на территориях субъектов Федерации.

Отношения в области пользования системами коммунального водоснабжения и водоотведения (канализации) регулируются Правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1999 г. № 167 (в ред. постановлений Правительства РФ от 8 августа 2003 г. № 475 и 13 февраля 2006 г. № 83).

Централизованные системы коммунального водоснабжения предназначены для хозяйственно-питьевого водоснабжения населения, производства пищевой продукции, пожаротушения, а также для иного целевого использования при имеющейся технической возможности указанных систем.

Центральные системы коммунального водоотведения (канализации) предназначены для сбора сточных вод бытового использования

от населения и предприятий и их очистки. Сброс в систему коммунальной канализации производственных сточных вод допускается лишь при наличии технической возможности этой системы и установлении для абонентов нормативов сброса сточных вод. Также не разрешается прием в системы коммунальной канализации дренажных и поверхностных вод с территорий муниципальных образований. Сброс этих вод производится системами ливневой канализации.

В составе полномочий органов местного самоуправления в области коммунального хозяйства отдельное место занимает деятельность по организации сбора, вывоза и утилизации (уничтожению) твердых бытовых отходов (ТБО) — отходов, образующихся в жилых и общественных зданиях, смета с автомобильных дорог, опавших листьев, крупногабаритных отходов. Сложившаяся в Российской Федерации система обезвреживания ТБО основана на захоронении подавляющего большинства отходов (около 98%) на полигонах и неорганизованных свалках. Почти все полигоны не соответствуют санитарным и экологическим нормам: не имеют гидроизолирующего основания, выделяют газообразные продукты распада (аммиак, метан и т.п.). Основными целями в сфере управления ТБО являются: внедрение комплексной механизации санитарной очистки поселений, максимально возможная утилизация и вторичное использование отходов, развитие рынка вторичного сырья и его продукции, экологически безопасная переработка и складирование оставшейся части ТБО. Следует отметить наметившуюся в последнее время тенденцию к демонополизации рынка сбора и утилизации ТБО, выраженную в увеличивающейся доле частных организаций, оказывающих эти коммунальные услуги.

Правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения вредного воздействия отходов производства и потребления на здоровье человека и окружающую природную среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья определяет Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 24 июня 1998 г. К полномочиям органов местного самоуправления в области обращения с отходами относятся, в частности:

- проектирование и строительство объектов размещения, использования и обезвреживания отходов;
- разработка и реализация местных целевых программ в области обращения с отходами;
- обеспечение экономических, социальных и правовых условий для более полного использования отходов и уменьшения их образования;
- обеспечение населения информацией в области обращения с отходами.

3. *Область регулирования тарифов в сфере ЖКХ.* Полномочия органов местного самоуправления в данной области существенно сокращены с 1 января 2006 г. При принятии Федерального закона «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ предполагалось, что муниципальные образования будут самостоятельно устанавливать тарифы на холодное водоснабжение, водоотведение (канализацию), на утилизацию бытовых отходов (вывоз мусора), а также инвестиционные надбавки к определяемым на региональном уровне тарифам на тепло и электроэнергию, обеспечивающие инвесторам окупаемость вложений. Причем в Законе было предусмотрено, что окончательные значения муниципальных тарифов с этими надбавками могут превышать установленные на федеральном уровне на текущий год предельные значения тарифов на электроэнергию и тепло. Органам местного самоуправления было разрешено устанавливать тарифы и надбавки на любой срок больше года.

Такая схема регулирования тарифов органами местного самоуправления была придумана для активизации привлечения частных инвестиций в коммунальное хозяйство. Ведь инвесторам для заключения долгосрочных соглашений с органами местного самоуправления необходима стабильность тарифной политики и независимость муниципальных образований в своих тарифных решениях. Однако в конце 2005 г. опережающий рост цен (тарифов) на товары и услуги в жилищно-коммунальной сфере был назван в числе основных причин высокого уровня инфляции. Так, по данным Министерства регионального развития РФ, за девять месяцев 2005 г. рост тарифов в ЖКХ составил 31,7%. В результате составления 26 декабря 2005 г. изменений в названный Федеральный закон реализация указанных полномочий органами местного самоуправления перенесена на 1 января 2009 г.

До этого времени в соответствии с утверждаемыми Правительством РФ основами ценообразования и правилами регулирования тарифов и надбавок к тарифам организаций коммунального комплекса установление предельных индексов относится к сфере регулирования федерального органа исполнительной власти в области тарифов — *Федеральной службы по тарифам* (ФСТ).

Предельные индексы — это устанавливаемые в среднем по субъектам РФ и (или) муниципальным образованиям на очередной финансовый год индексы максимально и минимально возможного изменения тарифов с учетом надбавок, действующих на конец текущего финансового года. Это делается с учетом утвержденных представительными органами местного самоуправления инвестиционных программ организаций коммунального комплекса, а также ре-

гиональных и иных особенностей. Инвестиционные программы, содержащие обоснование расчета тарифов, утверждаются на региональном уровне. Кроме того, все тарифы должны рассчитываться по единой методике экономически обоснованного расчета затрат и себестоимости услуг, которая должна быть выпущена Правительством РФ специально для предприятий ЖКХ. В свою очередь, органы исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с предельными индексами, установленными для них на федеральном уровне, устанавливают предельные индексы максимально возможного изменения тарифов по муниципальным образованиям на территории субъекта РФ.

Органы местного самоуправления устанавливают тарифы на товары и услуги организаций коммунального комплекса в соответствии с предельным индексом, установленным органом регулирования субъекта РФ (Региональной энергетической комиссией) для соответствующего муниципального образования, тарифы на подключение к системам коммунальной инфраструктуры. Указанные ограничения распространяются на тарифы водоснабжения, канализации и вывоза мусора, тарифы на тепло от локальных котельных.

Наконец, предельным уровнем ограничен и размер платы за жилое помещение (включающей в соответствии со ст. 154 ЖК РФ плату за содержание и ремонт жилого помещения) для нанимателей жилых помещений по договорам социального найма, помещений государственного и муниципального жилищного фонда и собственников жилых помещений, которые до 1 января 2007 г. не выберут частную управляющую компанию и сохранят в качестве управляющей компании муниципальные организации коммунальной сферы.

В настоящий момент основные принципы и методы установления цен на услуги по содержанию и ремонту жилья, за наем жилых помещений и тарифов на коммунальные услуги, а также правила регулирования и применения этих цен и тарифов определены Основами ценообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства, утвержденными постановлением Правительства РФ от 17 февраля 2004 г. № 89.

Тарифы на электроэнергию и тепло от ТЭЦ регулируются в соответствии с Федеральным законом «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в РФ» от 14 апреля 1995 г. № 41-ФЗ. Согласно ему, право устанавливать тарифы на тепловую и электрическую энергию, в рамках установленных федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов предельных уровней тарифов, принадлежит органам исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования тарифов. Органы местного самоуправления

могут наделяться законом субъекта РФ полномочиями на государственное регулирование тарифов на тепловую энергию, отпускаемую непосредственно источниками тепловой энергии, обеспечивающими потребителей на территории одного муниципального образования. Органы местного самоуправления также лишены права устанавливать инвестиционные надбавки к тарифам на тепло и электроэнергию.

Вышеперечисленные изменения тарифной политики государства потенциально снижают привлекательность вложений частного капитала в коммунальный комплекс, могут заморозить программы реабилитации и модернизации действующих коммунальных систем. Ввиду неудовлетворительного состояния отрасли ЖКХ в целом вынужденная работа коммунальных инвесторов в условиях регулируемых и сдерживаемых тарифов может негативно сказаться на количестве и качестве услуг предприятий ЖКХ.

Кроме платы за коммунальные услуги наниматели жилых помещений государственного и муниципального жилого фонда платят за пользование жилым помещением (плату за наем) и за содержание и ремонт жилого помещения, т.е. за услуги и работы по управлению многоквартирным домом, содержанию и текущему ремонту общего имущества в многоквартирном доме. Для собственников жилых помещений плата за содержание и ремонт жилого помещения включает также и работы по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме пропорционально занимаемой площади. Размер платы за наем и платы за содержание и ремонт жилого помещения для нанимателей и собственников жилых помещений, которые не приняли решения о способе управления многоквартирным домом, устанавливаются органами местного самоуправления (правительствами Москвы и Санкт-Петербурга — в этих городах). Для иных собственников помещений в многоквартирных домах размер платы за содержание и ремонт определяется на общем собрании собственников с учетом предложений управляющей компании, а для членов ТСЖ и жилищных кооперативов — в составе обязательных платежей и (или) взносов членов, определяемых органами управления ТСЖ и кооперативов в соответствии с их уставами.

Переход к бездотационному функционированию объектов жилищно-коммунального хозяйства и полной оплате населением коммунальных услуг потребовал совершенствования механизмов социальной защиты малоимущих слоев населения. Органы местного самоуправления принимают решение об освобождении от платы за наем по договорам социального найма граждан, признанных малоимущими в порядке, установленном ЖК РФ.

Также в соответствии с законодательством органы местного самоуправления или управомоченные ими учреждения предоставляют

субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг гражданам-нанимателям (в том числе и частного жилья) и собственникам жилья, если эти их расходы на оплату жилья и коммунальных услуг превышают величину, соответствующую максимально допустимой доле таких расходов в совокупном доходе семьи. Расходы граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг рассчитываются исходя из размера регионального стандарта нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, и размера регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг, который по правилам ч. 6 ст. 159 ЖК РФ устанавливается субъектом РФ. Совокупный доход семьи в целях предоставления субсидий исчисляется как произведение среднедушевого дохода семьи в расчетном периоде на количество членов семьи заявителя (получателя субсидии), имеющих право на субсидии. Постановлением Правительства РФ от 14 декабря 2005 г. «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» утверждены Правила предоставления субсидий в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг с учетом прожиточного минимума, совокупного дохода семьи и действующих льгот.

ЖК РФ ввел новое правило, согласно которому для семей со среднедушевым доходом ниже установленного прожиточного минимума максимально допустимая доля расходов уменьшается в соответствии с поправочным коэффициентом, равным отношению среднедушевого дохода к прожиточному минимуму. Таким образом, семьи, среднедушевой доход которых ниже прожиточного минимума, получили еще одну гарантию социальной поддержки со стороны государства.

Изменение алгоритма предоставления и расчета жилищной субсидии с 1 октября 2004 г., индивидуализация процедуры предоставления субсидии исходя из дохода семьи привели к значительному снижению количества семей, имеющих право на субсидию. Так, по информации о ходе реализации постановления Правительства РФ от 30 августа 2004 г. № 444 в городе Омске за девять месяцев 2004 г. право на субсидию получили 68 745 семей, а за девять месяцев 2005 г. — 45 364 семьи.

С 1 января 2006 г. большинство муниципальных образований перешло к предоставлению гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг путем перечисления сумм субсидий на персонифицированные социальные счета. Учет граждан, имеющих право на жилищные субсидии, и принятие решений о персональном предоставлении субсидии, как правило, осуществляется органами местного самоуправления, ответственными за социальную защиту населения, либо специально создаваемыми центрами субсидий.

В целях обеспечения осуществления гражданами права на жилище органы местного самоуправления в пределах своей компетенции содействуют развитию рынка недвижимости, используют бюджетные средства и иные не запрещенные законом источники денежных средств для улучшения жилищных условий граждан, стимулируют жилищное строительство, в том числе индивидуальное жилищное строительство, обеспечивают защиту прав и законных интересов нанимателей и собственников жилья, потребителей коммунальных услуг, контроль за исполнением жилищного законодательства, использованием и сохранностью жилищного фонда.

В целях обеспечения условий для увеличения предложения жилья соответственно увеличивающемуся платежеспособному спросу населения, а также повышения качества предоставляемых коммунальных услуг приоритетным национальным проектом «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» предусмотрена *реализация мероприятий, направленных на увеличение объемов жилищного строительства и модернизацию коммунальной инфраструктуры, с участием местного самоуправления*:

- обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой, в том числе путем предоставления государственных гарантий и субсидирования процентных ставок по кредитам на реализацию проектов по подготовке земельных участков коммунальной инфраструктурой на условиях долевого финансирования с региональными и местными бюджетами; предоставление средств федерального бюджета на условиях долевого финансирования с региональными и местными бюджетами и частными инвесторами;
- создание револьверного фонда, оказывающего поддержку муниципалитетам и коммунальным предприятиям в осуществлении заимствований.
- На цели улучшения условий проживания и обеспечения жильем наиболее нуждающейся части населения направлены мероприятия, предусмотренные подпрограммами «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда» и «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002—2010 гг. В частности, организационные мероприятия по реализации названных подпрограмм на муниципальном уровне предусматривают:
- организацию деятельности комиссий по признанию жилых домов (помещений) непригодными для проживания, формирование реестров аварийных и ветхих строений (домов); жилищный фонд социального использования — предоставляемый гражданам по договорам социального найма;

- проведение организационных мероприятий по расселению граждан из ветхих и аварийных домов, реконструкции ветхих домов и строительству жилья для компенсации сносимых помещений;
- признание молодых семей нуждающимися в улучшении жилищных условий, формирование списков молодых семей для участия в подпрограмме;
- определение ежегодно объема средств, выделяемых из местного бюджета на реализацию мероприятий подпрограмм на условиях совместного финансирования из средств вышестоящих бюджетов и внебюджетных источников.

Основным направлением массового улучшения жилищных условий гражданами было принято *внедрение ипотечного жилищного кредитования*. Правовую базу для развития этих отношений создал Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)» от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ. В рамках программ развития системы ипотечного жилищного кредитования органы местного самоуправления оказывают воздействие на поддержание платежеспособного спроса населения на жилье посредством выделения бюджетных средств, предназначенных для целевой адресной поддержки нуждающихся в улучшении жилищных условий, в форме безвозмездных субсидий, предоставляемых для выплаты первоначального взноса. Также органы местного самоуправления могут выделять бюджетные средства в целях предоставления гарантий (поручительств) по ценным бумагам, выпускаемым агентствами по ипотечному жилищному кредитованию для привлечения средств частных инвесторов. Такие агентства нередко учреждаются по решению органов местного самоуправления.

Одной из достаточно распространенных форм привлечения средств граждан и юридических лиц в жилищное строительство стал выпуск *муниципальных жилищных облигаций*, или *жилищных сертификатов*. С их помощью населению дается возможность постепенно накапливать средства на приобретение квартиры путем покупки облигаций, каждая из которых дает право на получение определенного количества квадратных метров жилья.

За последнее время внимание государства к проблемам ЖКХ усилилось. В 2001 г. Правительством РФ была принята подпрограмма «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации на период 2002—2010 гг.» в составе Федеральной целевой программы «Жилище». Подпрограммой предусмотрено разработка в каждом муниципальном образовании собственной, экономически и социально обоснованной программы реформирования жилищно-коммунальной сферы, учитывающей местную специфику. В результате ее реализации будет осу-

ществлен переход на систему договорных отношений между органами местного самоуправления, собственниками и нанимателями жилищного фонда, управляющими организациями и исполнителями жилищно-коммунальных услуг, создана конкурентная среда в сферах управления жилищным фондом и его эксплуатации, а также система концессионных соглашений по передаче в управление частному бизнесу систем инженерного обеспечения населенных пунктов. На этой основе должно быть обеспечено существенное повышение качества предоставления жилищно-коммунальных услуг, стимулирование роста темпов жилищного строительства, техническое перевооружение объектов инженерной инфраструктуры муниципальных образований.

18.3. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ И В ОБЛАСТИ БЛАГОУСТРОЙСТВА ТЕРРИТОРИИ

Градостроительным кодексом РФ от 29 декабря 2004 г. *к полномочиям органов местного самоуправления в области градостроительства относятся*:

1) подготовка и утверждение документов территориального планирования поселений, муниципальных районов, городских округов;

2) утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, межселенных территорий и городских округов;

3) утверждение правил землепользования и застройки поселений, межселенных территорий и городских округов;

4) утверждение подготовленной на основании документов территориального планирования поселений, муниципальных районов и городских округов документации по планировке территории;

5) выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территориях поселений, городских округов и межселенных территориях.

Вышеперечисленные полномочия осуществляются соответственно органами местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов. Кроме этого, муниципальные районы и городские округа имеют полномочия по ведению информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на своих территориях.

Непосредственно вопросы в области градостроительства, как правило, находятся в ведении либо специализированных органов местного самоуправления — управлений, департаментов архитектуры и градостроительства, либо структурных подразделений местной администрации — отделов главного архитектора. Указанные органы архитектуры и градостроительства образуются по решению органов местного самоуправления и организуют свою работу в соответствии с уставами муниципальных образований. Они могут наделяться федеральным законом, законами субъектов РФ отдельными государственными полномочиями в области градостроительной деятельности с передачей для их осуществления необходимых материальных и финансовых средств.

В документах территориального планирования определяется назначение территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения интересов граждан, государства и муниципальных образований. Документами территориального планирования муниципальных образований являются:

- схемы территориального планирования муниципальных районов;
- генеральные планы поселений;
- генеральные планы городских округов.

Схема территориального планирования муниципального района, генеральный план поселения, городского округа включают в себя карты (схемы) планируемого размещений объектов капитального строительства местного значения, в том числе объектов электро-тепло-, водо- и газоснабжения, автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных объектов вне границ населенных пунктов — для муниципальных районов, в границах населенных пунктов, входящих в состав поселения, городского округа — для поселений и городских округов.

На картах (схемах), содержащихся в схемах территориального планирования и генеральных планах, отображаются границы:

- муниципального образования;
- границы населенных пунктов, входящих в состав муниципального образования (в том числе планируемые);
- земель сельскохозяйственного назначения, обороны и безопасности, иного специального назначения, земель лесного фонда, водного фонда, земель особо охраняемых природных территорий;
- функциональных зон;

- иных зон, территорий и земельных участков, целевое назначение и принадлежность которых подлежит учету при разработке схем (планов).

Схема территориального планирования, генеральный план поселения, городского округа подготавливаются на основании результатов инженерных изысканий, с учетом комплексных программ развития муниципального образования и положений о территориальном планировании, содержащихся в схемах территориального планирования Российской Федерации, ее субъектов и генеральных планах муниципальных образований. Схема утверждается представительным органом местного самоуправления муниципального района после согласований с Правительством РФ, высшим исполнительным органом субъекта РФ и другими муниципальными образованиями, необходимых в случае, если предложения, содержащиеся в проекте, предполагают изменение границ земель различного назначения, находящихся в собственности РФ, субъектов, муниципальных образований, а также предполагают размещение объектов, которые могут оказать негативное воздействие на окружающую среду на соответствующих территориях.

После утверждения схемы территориального планирования муниципального района, генерального плана поселения главой администрации муниципального образования утверждается план реализации схемы либо генерального плана. План реализации включает в себя:

1) решение о подготовке проекта или о внесении изменений в правила землепользования и застройки территорий;

2) сроки подготовки документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства местного значения и на межселенных территориях, на основании которой определяются или уточняются границы земельных участков для размещения таких объектов;

3) сроки подготовки проектной документации и сроки строительства объектов местного значения;

4) финансово-экономическое обоснование реализации схемы территориального планирования (генерального плана).

Документы территориального планирования также могут готовиться органами местного самоуправления совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления других муниципальных образований. Реализация такой процедуры предусмотрена в целях обеспечения устойчивого развития территорий путем комплексного решения вопросов территориального планирования, в целях размещения объектов капитального строительства регионального или местного значения на территориях муниципальных образований других субъектов РФ, нескольких муниципальных образований.

Информация о содержании проекта схемы территориального планирования, генерального плана муниципального образования доводится до населения территории в процессе публичных слушаний по таким проектам. Публичные слушания организовываются уполномоченными органами местного самоуправления путем устроения выставок, экспозиций демонстрационных материалов проекта, выступлений представителей местной администрации на собраниях жителей, в печатных и электронных средствах массовой информации. Замечания и предложения участников публичных слушаний, касающиеся проекта схемы территориального планирования или генерального плана муниципального образования, должны быть включены в протокол публичных слушаний и учтены при доработке соответствующих документов.

Правила землепользования и застройки — документ градостроительного зонирования территорий муниципальных образований, в котором устанавливаются территориальные зоны и градостроительные регламенты. В результате градостроительного зонирования в рамках территории муниципального образования могут определяться жилые, общественно-деловые, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, зоны сельскохозяйственного назначения, рекреационные зоны и иные виды территориальных зон. В пределах этих зон градостроительными регламентами определяются виды разрешенного использования, предельные размеры и ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных на них.

Правила землепользования и застройки утверждаются представительным органом местного самоуправления по представлению главы муниципального образования и по результатам публичных слушаний по проекту правил.

На основании схемы территориального планирования муниципального района, генерального плана поселения, городского округа, а также на основании правил землепользования и застройки соответствующие органы местного самоуправления обеспечивают *подготовку документации по планировке территории*. Подготовка планировочной документации осуществляется по инициативе органов местного самоуправления либо на основании предложений физических или юридических лиц о подготовке документации по планировке территории. После прохождения обязательной процедуры публичных слушаний по проекту планировки и межевания территории с участием граждан, проживающих на этой территории, правообладателей земельных участков и капитальных объектов на ней, подготовленная документация по планировке территории направляется органом архитектуры и градостроительства главе муниципального образования для утверждения.

По заявлению физического или юридического лица орган местного самоуправления может подготавливать, утверждать и предоставлять документацию по планировке территории иного уровня — градостроительный план конкретного земельного участка. Границы и размер такого участка должны определяться с учетом Градостроительного кодекса и земельного законодательства и устанавливаться с учетом красных линий и границ смежных земельных участков. *Красные линии* — линии, обозначающие на планах границы территорий общего пользования (улиц, скверов и т.п.) и границы земельных участков, занятых объектами транспортной и инженерной инфраструктуры. Строительство капитальных объектов за пределами красных линий запрещено.

Предоставление земельных участков под строительство производится органом местного самоуправления с проведением работ по их формированию:

- без предварительного согласования мест размещения объектов;
- с предварительным согласованием мест размещения объектов.

Без предварительного согласования мест размещения объектов предоставляются земельные участки в собственность и исключительно на торгах (конкурсах, аукционах). В этом случае формирование земельного участка (подготовка проекта его границ, определение разрешенного использования, получение технических условий подключения объектов к инженерным сетям), государственный кадастровый учет земельного участка осуществляется органом местного самоуправления и за его счет.

Также исключительно без предварительного согласования мест размещения объектов с 1 октября 2005 г. предоставляются земельные участки для жилищного строительства. Орган местного самоуправления продает земельный участок либо право аренды земельного участка, предназначенного для строительства жилья, на аукционе. Исключение составляет предоставление земли для индивидуального жилищного строительства — в этом случае наряду с аукционом возможно предоставление земельного участка в аренду на основании заявления гражданина по истечении месяца со дня публикации сообщения о приеме такого заявления органом местного самоуправления в периодическом печатном издании и на официальном сайте муниципального образования в сети Интернет.

Земельные участки под строительство с предварительным согласованием мест размещения объектов предоставляются в аренду. В этом случае гражданин или юридическое лицо, заинтересованные в предоставлении земельного участка для строительства, обращаются в орган местного самоуправления с заявлением о выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения объ-

екта. Выбор земельного участка осуществляется органом местного самоуправления посредством определения вариантов размещения объекта, проведения процедур согласования с государственными органами — Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека РФ, МЧС РФ, Федеральной службой по надзору сфере природопользования РФ и другими — и муниципальными органами и учреждениями, и получения технических условий на подключение объектов к сетям инженерно-технического обеспечения. Орган местного самоуправления информирует население поселений и городских округов, органы территориального общественного самоуправления о предстоящем предоставлении земельных участков под строительство.

На основании решения о предварительном согласовании места размещения объекта и проекта границ участка устанавливаются границы участка и проводится его государственный кадастровый учет, после чего орган местного самоуправления принимает решение о предоставлении земельного участка под строительство.

Необходимо отметить, что ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ установлен обязательный режим *публичных слушаний* при утверждении проектов правил землепользования и застройки, проектов планировки территорий, а также вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

После утверждения проектной документации, а также — в необходимых случаях — после ее государственной экспертизы по заявлению застройщика орган местного самоуправления выдает *разрешение на строительство на земельном участке*. Разрешение на строительство выдается для строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства на основании следующих прилагаемых к заявлению застройщика документов:

- правоустанавливающих документов (свидетельства о собственности, договора аренды) на земельный участок;
- градостроительного плана земельного участка;
- материалов, содержащихся в проектной документации (схем планировочной организации участка, архитектурных решений, проекта организации строительства и др.);
- положительного заключения государственной экспертизы проектной документации;
- других документов, предусмотренных ст. 51 Градостроительного кодекса РФ.

После выполнения строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства орган местного самоуправления, выдавший разрешение на строительство, на основании

заявления застройщика принимает решение о выдаче *разрешения на ввод объекта в эксплуатацию.* Разрешение на ввод объекта представляет собой документ, удостоверяющий выполнение строительства в полном объеме, а также соответствие построенного, реконструированного, отремонтированного объекта градостроительному плану земельного участка и проектной документации.

Органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов осуществляют ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности путем сбора, документирования, актуализации, обработки, систематизации, учета и хранения сведений, необходимых для осуществления градостроительной деятельности.

Кроме полномочий в области управления сферой градостроительства, органы местного самоуправления могут сами выступать *заказчиками строительства* муниципального жилищного фонда, объектов нежилого фонда, осуществлять содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения.

К муниципальным автомобильным дорогам относятся улицы, проезды, линии общественного транспорта, дороги местного значения и иные автомобильные дороги, принадлежащие муниципальной собственности и находящиеся в границах муниципальных образований.

По Федеральному закону «О безопасности дорожного движения» от 10 декабря 1995 г. органы местного самоуправления обязаны обеспечивать соответствие состояния дорог после ремонта и в процессе эксплуатации установленным правилам, стандартам, техническим нормам и другим нормативным документам; принимать меры к обустройству подведомственных дорог предусмотренными объектами сервиса в соответствии с нормами проектирования, планами строительства и генеральными схемами размещения указанных объектов, организовывать их работу в целях максимального удовлетворения потребностей участников дорожного движения и обеспечение их безопасности; представлять информацию участникам дорожного движения о наличии таких объектов и расположении ближайших учреждений здравоохранения и связи, а равно информацию о безопасных условиях движения на соответствующих участках дорог. Временное ограничение или прекращение движения транспортных средств на дорогах с целью обеспечения безопасности дорожного движения может осуществляться уполномоченными на то должностными лицами органов местного самоуправления в пределах их компетенции.

Органы местного самоуправления ответственны за благоустройство и озеленение территории муниципальных образований. Реализация мероприятий по благоустройству и озеленению включает в себя:

- разработку программ (проектов) благоустройства и озеленения территорий;
- выполнение благоустройства, озеленения и санитарной очистки силами муниципальных предприятий и организаций, другими подрядчиками по заказу местных администраций — за счет бюджетных источников финансирования;
- утверждение Правил благоустройства, обеспечения чистоты и порядка на территории муниципальных образований и контроль их соблюдения предприятиями и организациями всех форм собственности и гражданами-предпринимателями, осуществляющими производственную и коммерческую деятельность на территории муниципального образования.

Указанные Правила устанавливают требования к содержанию территорий, закрепленных за владельцами зданий и земельных участков для выполнения работ по благоустройству, меры по сохранению архитектурного облика и технического состояния зданий и сооружений, правила содержания архитектурных объектов малых форм, правила содержания зеленых насаждений на территориях общего пользования и порядок проведения земляных и ремонтно-восстановительных работ на территории муниципального образования.

Органы местного самоуправления организуют освещение улиц, устанавливают указатели с названиями улиц и домов. Решения о придании наименований улицам, проспектам, площадям, скверам принимаются представительным органом местного самоуправления по предложению создаваемых топонимических комиссий и с учетом мнения местного населения.

В задачу органов местного самоуправления также входит реализация мероприятий по дизайну местной среды, в перечень которых могут входить организация праздничного оформления населенных пунктов, подсветка зданий и сооружений, контроль состояния фасадов зданий и жилых домов, устройство архитектурных объектов малых форм — скамеек, декоративных ограждений, урн, клумб, цветников, декоративных скульптур и т.п. В крупных населенных пунктах для выполнения указанных функций могут создаваться отделы главного дизайнера.

В соответствии с Федеральным законом «О рекламе» органы местного самоуправления муниципального района или городского округа выдают разрешения на установку рекламной конструкции на своих территориях. Разрешение выдается сроком на пять лет. Раз-

мещение наружной рекламы может осуществляться в виде плакатов, стендов, световых табло и иных технических средств стабильного территориального размещения. Органы местного самоуправления согласовывают установку и места размещения рекламных конструкций (рекламных щитов, транспарантов, крышных установок и т.п.), а также места размещения и оформление (дизайн) фирменных вывесок объектов потребительского рынка и предприятий в населенных пунктах. В случае самовольной установки вновь рекламной конструкции она подлежит демонтажу на основании предписания органа местного самоуправления. Органы местного самоуправления осуществляют размещение заказов на производство и распространение социальной рекламы в соответствии с законодательством Российской Федерации.

18.4. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ТРАНСПОРТНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

Органы местного самоуправления *обязаны* создавать условия для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения в границах муниципальных образований.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ относит к компетенции поселений создание условий для предоставления транспортных услуг и организацию транспортного обслуживания населения в границах поселения, а к компетенции муниципальных районов — межпоселенческие перевозки в границах района.

Транспортный комплекс муниципального образования может включать в себя: внутригородской, междугородный и пригородный пассажирский транспорт, транспортные парки и депо, гаражи, службы по содержанию трамвайных путей, контактной сети электротранспорта, вокзалы, автостоянки, заправочные станции, ремонтные и другие сервисные службы. В некоторых городах для внутригородских перевозок используется железнодорожный и водный транспорт, в крупнейших городах — метрополитены.

В собственности муниципальных образований могут находиться предприятия и организации, занимающиеся транспортными перевозками, строительством и содержанием местных дорог. Органы местного самоуправления могут привлекать к транспортному обслуживанию населения, к содержанию муниципальных дорог на договорных началах различные предприятия и организации.

Общественные пассажирские перевозки на территории МО подразделяются следующим образом:

- перевозки пассажиров транспортом общего пользования по установленным маршрутам движения пассажирского транспорта с использованием остановочных пунктов, осуществляемые на основе муниципального заказа (осуществляются автобусами, троллейбусами, трамваями и метро по установленным тарифам с компенсацией перевозчикам недостающих доходов из-за предоставления отдельным категориям пассажиров права проезда по льготным тарифам или бесплатно);
- таксомоторные перевозки маршрутными таксомоторами (перевозки в режиме маршрутного такси) — регулярные перевозки пассажиров и багажа на условиях повышенной комфортности по установленным маршрутам и графикам движения (как правило, производятся автобусами, имеющими более восьми сидячих мест, помимо сидения водителя, при условии размещения пассажиров только на местах сидения).

Кроме общественных пассажирских перевозок, на территории муниципальных образований выполняются также и таксомоторные перевозки по индивидуальному заказу — перевозки пассажиров, осуществляемые легковым автомобильным транспортом (такси индивидуального пользования) на основании лицензии.

Перевозки транспортом общего пользования и маршрутные перевозки производятся предприятиями и предпринимателями на основании специального разрешения (лицензии) и соглашения об организации маршрута, заключаемого с местной администрацией. *Маршрут пассажирского транспорта* — установленный и согласованный органом местного самоуправления, оборудованный специальными указателями, остановочными пунктами и официально обнародованный план следования пассажирского транспорта в соответствии с утвержденным расписанием и графиком движения транспортных средств. Совокупность маршрутов пассажирского транспорта, предназначенная для осуществления общественных пассажирских перевозок на территории муниципального образования, составляет ***муниципальную маршрутную сеть***. Маршрутной сетью для каждого маршрута пассажирского транспорта определяются его параметры, а также количество транспортных средств каждого вида, необходимое для обеспечения комфортных и безопасных перевозок по данному маршруту.

Организация обустройства, оптимизация и содержание муниципальной маршрутной сети и остановочных пунктов осуществляется органами местного самоуправления за счет средств местного бюджета и долевого участия перевозчиков.

Перевозки пассажиров по муниципальному заказу осуществляются в соответствии с муниципальным контрактом, заключаемым между перевозчиком и организатором перевозок — органом местного самоуправления или его структурным подразделением, наделенным правами формировать, размещать и исполнять муниципальный заказ. Муниципальным заказом, как правило, обеспечиваются перевозки, нерентабельность которых обусловлена тарифной политикой, небольшой интенсивностью пассажиропотоков, необходимостью компенсаций на бесплатный (льготный) проезд отдельных категорий пассажиров.

Распределение маршрутов пассажирского транспорта между перевозчиками все чаще осуществляется на основе открытого конкурса. По результатам распределения маршрутов непосредственно с перевозчиками органами местного самоуправления заключаются соглашения об организации маршрутов.

На основании федерального закона «О безопасности дорожного движения» и Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом в РСФСР, утвержденных приказом Министерства автомобильного транспорта РСФСР от 24 декабря 1987 г. № 176 (в ред. от 12 июня 1990 г.) органы местного самоуправления принимают Правила организации транспортного обслуживания населения на территории муниципального образования.

К полномочиям представительного органа местного самоуправления, как правило, относится:

- определение и утверждение объемов бюджетного финансирования общественного пассажирского транспорта из местного бюджета на текущий год;
- согласование создания за счет средств муниципального образования муниципальных транспортных предприятий и организаций;
- принятие нормативных актов в сфере транспортного обслуживания населения;
- установление тарифов на перевозки пассажиров и багажа, осуществляемые муниципальным транспортом;
- определение порядка распределения маршрутов между перевозчиками;
- утверждение долгосрочных программ развития муниципального общественного пассажирского транспорта.

Утверждаемые органами местного самоуправления Положения о пользовании муниципальным пассажирским транспортом в муниципальных образованиях устанавливают порядок пользования транспортом, права и обязанности пассажиров и работников муниципального пассажирского транспорта.

Местная администрация разрабатывает и утверждает муниципальную маршрутную сеть, организует обустройство и содержание муниципальной маршрутной сети и остановочных пунктов, привлекает на договорных началах к транспортному обслуживанию населения предприятий и организаций, действующих на территории муниципального образования, размещает и финансирует выполнение муниципального заказа на осуществление пассажирских перевозок.

В рамках предельных уровней тарифов, утверждаемых субъектами Российской Федерации, органы местного самоуправления устанавливают на территории муниципальных образований тарифы на проезд, перевозку багажа и цены на проездные билеты в муниципальном пассажирском транспорте.

18.5. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ИНЫХ СФЕРАХ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

В собственности муниципальных образований находятся муниципальные предприятия *банно-прачечного хозяйства*. Органы местного самоуправления устанавливают тарифы на услуги муниципальных бань и прачечных комбинатов. Как правило, тарифы предусматривают предоставление льгот на помывку в муниципальных банях и на обработку белья в муниципальных прачечных отдельным категориям граждан: проживающим в неблагоустроенных и полублагоустроенных жилых помещениях инвалидам, участникам Великой Отечественной войны, малообеспеченным гражданам и т.п. Назначение льготы осуществляют муниципальные учреждения социальной поддержки населения. Деятельность муниципальных предприятий банно-прачечного хозяйства имеет важное социальное значение в силу как предоставляемых льгот, так и в целом невысоких тарифов, доступных для широких слоев населения муниципальных образований.

Руководствуясь Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Законом РФ «О ветеринарии», органы местного самоуправления устанавливают *правила содержания собак* на территории муниципальных образований. Обязательным условием содержания собак является соблюдение санитарно-гигиенических, ветеринарно-санитарных правил и норм общежития. Указанные правила регулируют права и обязанности владельцев собак, порядок выгула и перевозки собак в муниципальном общественном транспорте, процедуру регистрации собак. Также органы местного самоуправления устанавливают нормы, регулирующие от-

лов, содержание и использование безнадзорных собак на территории муниципальных образований, принимают меры по сокращению численности безнадзорных животных. Отлов безнадзорных животных возлагается на специализированные муниципальные унитарные предприятия, а также может осуществляться иными организациями на основании договоров, заключаемых с органами местного самоуправления. Отловленные животные по истечении трех календарных дней их нахождения в приютах временного содержания в соответствии с действующим законодательством подлежат освидетельствованию специалистами ветеринарного надзора для решения вопроса об их дальнейшем использовании.

По Федеральному закону «О почтовой связи» от 17 июля 1999 г. органы местного самоуправления в области *организации почтовой связи* на своей территории осуществляют следующие действия:

- оказывают содействие организациям почтовой связи в размещении на территории муниципального образования объектов почтовой связи, рассматривают предложения данных организаций о выделении нежилых помещений или строительстве зданий для размещения отделений почтовой связи и других объектов почтовой связи;
- способствуют оснащению объектов почтовой связи средствами механизации, автоматизации и информатизации, необходимыми для эффективного функционирования и расширения сферы услуг, оказываемых гражданам и организациям;
- устанавливают режим работы объектов почтовой связи, находящихся в муниципальной собственности, по обслуживанию пользователей услуг почтовой связи;
- способствуют созданию и поддержанию устойчивой работы местных почтовых маршрутов, оказывают содействие операторам почтовой связи в доставке почтовых отправлений в трудно доступные населенные пункты в установленные контрольные сроки;
- оказывают содействие организациям почтовой связи в обеспечении сохранности доставляемых по почтовым маршрутам почтовых отправлений и денежных средств;
- при планировании комплексного и социального развития муниципального образования рассматривают вопросы развития, финансирования и технического обеспечения объектов почтовой связи;
- рассматривают предложения организаций почтовой связи о предоставлении им льготы по уплате налогов, зачисляемых в соответствующие местные бюджеты, и арендной плате за пользование имуществом, находящимся в муниципальной собст-

венности, а также устанавливают льготы по указанным налогам и арендной плате;

- оказывают содействие организациям почтовой связи в размещении почтовых ящиков на территории муниципального образования, контролируют обеспечение организациями, эксплуатирующими жилые дома, собственниками жилых домов сохранности и поддержания в исправном состоянии абонентских почтовых шкафов и почтовых абонентских ящиков.

Органы местного самоуправления вправе вносить в органы государственной власти субъектов Федерации предложения о развитии сети почтовой связи на территории муниципального образования.

Органы местного самоуправления предоставляют условия для оказания организациями различных форм собственности услуг населению по установке и обслуживанию антенн коллективного и индивидуального пользования для приема телевизионного сигнала.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какими полномочиями наделены органы местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального обслуживания населения?
2. Какими полномочиями наделены органы местного самоуправления в градостроительной сфере и в области благоустройства территории?
3. Какими полномочиями наделены органы местного самоуправления в области транспортного обслуживания населения?

РЕШИТЕ КАЗУСЫ

■ Городская администрация, учитывая мнение населения, изменила режим работы предприятий торговли и общественного питания города. Владельцы предприятий обратились в суд, полагая, что только они вправе устанавливать время работы принадлежащих им предприятий. Решите дело.

■ Начальник управления жилищно-коммунального хозяйства города доложил на коллегии городской администрации о готовности города к зиме. Через неделю произошел прорыв крупного водовода. Городскому хозяйству был причинен ущерб на сумму 15 млн руб. Мэр города обратился в прокуратуру с просьбой о привлечении начальника управ-

ления жилищно-коммунального хозяйства к уголовной ответственности. Решите дело.

■ Главное управление архитектуры и градостроительства городской администрации подготовило проект градостроительного положения города, согласно которому любая строительная деятельность в пределах городской черты должна осуществляться в соответствии с предплановыми актами градостроительного характера: районными планировками, генеральными планами, схемами и проектами детальных планировок. При обсуждении проекта, во-первых, разделились мнения о его качестве, а во-вторых, возникло опасение бюрократизации строительства. Изложите ваше мнение.

■ На заседании поселкового совета был утвержден план благоустройства и зеленого строительства поселка на очередной год. В бюджете на эти цели выделено 10 млн руб. Начальник управления благоустройства поселковой администрации заверил депутатов в реальности утвержденного плана. Через десять месяцев поселковый совет заслушал отчет начальника управления благоустройства о выполнении плана. Результаты оказались неутешительными: бюджетные средства полностью израсходованы, план выполнен на 35%. Поселковый совет выразил начальнику управления недоверие и предложил главе поселковой администрации уволить его в связи со служебным несоответствием. Решите дело.

■ Постановлением главы городской администрации утверждены маршруты и графики движения городского пассажирского транспорта, а также повышен тариф оплаты за проезд. Несколько частных транспортных компаний сочли постановление главы в отношении себя незаконным, поскольку оно должно распространяться только на муниципальные транспортные предприятия. Частные же компании вправе сами устанавливать для себя как маршруты и график движения, так и размер оплаты за проезд. Глава администрации обратился по этому поводу в прокуратуру. Решите дело.

Глава 19

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Аграрный сектор экономики является важнейшим фактором развития подавляющего большинства муниципальных образований Российской Федерации, которые составляют сельские поселения. Значительную роль сельское хозяйство играет и в экономике многих городских поселений, особенно расположенных в границах муниципальных районов, где находятся как крупные агропромышленные предприятия, так и развитый сектор личных подсобных хозяйств. Поэтому вполне закономерно, что в Федеральный закон № 131-ФЗ, который в первоначальной редакции не предусматривал полномочий органов местного самоуправления в сфере сельского хозяйства, впоследствии были внесены дополнения, устраняющие этот пробел и относящие к вопросам местного значения поселений содействие в развитии сельскохозяйственного производства, а к вопросам местного значения муниципальных районов — создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Формулировки «содействие» и «создание условий» охватывают *широкий круг конкретных направлений, форм и методов воздействия органов местного самоуправления на развитие и функционирование сельского хозяйства.*

Правовой основой их применения служат федеральные законы «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», «О личном подсобном хозяйстве», «О сельскохозяйственной кооперации», «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Российской Федерации».

Так, в соответствии со ст. 2 Федерального закона «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» органы местного самоуправления, наряду с органами государственной власти, содействуют созданию фермерских хозяйств и осуществлению ими своей деятельности, оказывают поддержку фермерским хозяйствам, в том числе посредством формирования экономической и социальной инфраструктур

для обеспечения доступа фермерским хозяйствам к финансовым и иным ресурсам.

Использование органами местного самоуправления финансовых инструментов поддержки может включать в себя предоставление сельскохозяйственным организациям, крестьянским (фермерским) хозяйствам, личным подсобным хозяйствам бюджетных кредитов, муниципальных гарантий, в том числе под лизинговые поставки техники, оборудования, скота, субвенций и субсидий, включая субсидирование процентных ставок по привлекаемым банковским кредитам.

Аналогичные меры финансовой поддержки принимаются на федеральном и региональном уровнях, и объедение усилий позволяет увеличить их эффективность. Особенно при условии включения соответствующих мер и ресурсов в муниципальные целевые программы, совмещенные с федеральными и региональными программами, с целевыми показателями и контрольными индикаторами эффективности данных мер.

Большой проблемой многих сельскохозяйственных организаций остается наличие значительной по объему кредиторской задолженности, в том числе перед бюджетами всех уровней. Специальные механизмы реструктуризации данной задолженности предусмотрены Федеральным законом «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей», которым предусмотрено вхождение представителей органов местного самоуправления в состав образуемых на уровне субъекта Российской Федерации территориальных комиссий по финансовому оздоровлению сельскохозяйственных товаропроизводителей, подписание ими соглашений о реструктуризации задолженности сельскохозяйственных товаропроизводителей перед местными бюджетами.

Важным условием развития сельского хозяйства является *обеспечение его социальной инфраструктуры*: подготовка и закрепление кадров на селе, обеспечение потребностей населения в жилье, коммунальных и бытовых услугах, транспортном сообщении, связи, качественных и доступных услугах муниципальных учреждений образования, здравоохранения, культуры. На комплексное решение данной задачи направлены региональные программы социального развития села и кадрового обеспечения агропромышленного комплекса[1], в которых соисполнителями мероприятий, как правило,

[1]См., например: *Закон* Омской области «Об областной целевой программе «Социальное развитие села в Омской области на период до 2010 года» от 1 декабря 2004 г. № 571-ОЗ, *Закон* Омской области «Об утверждении целевой программы Омской области "Кадровой обеспечение агропромышленного комплекса Омской области до 2010 года"» от 28 ноября 2005 г. № 699.

выступают муниципальные образования, в том числе и в форме финансового участия.

Участвуют органы местного самоуправления и *в имущественных отношениях агропромышленного комплекса*, что обусловлено прежде всего их правами по распоряжению землями сельскохозяйственного назначения, находящимися в государственной собственности до ее разграничения, а также собственно муниципальным земельным фондом. Осуществляя данные права, органы местного самоуправления сдают в аренду находящиеся в их распоряжении пашни, пастбища, сенокосные угодия, в том числе из фонда перераспределения земель. Органам местного самоуправления принадлежат *полномочия и по возврату в оборот фактически брошенных земель.*

Так, в соответствии со ст. 13 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» земельные доли, собственники которых не распоряжались ими в течение трех и более лет с момента приобретения прав на земельную долю (невостребованные земельные доли), подлежат выделению в земельный участок, в состав которого в первую очередь включаются неиспользуемые земельные участки и земельные участки худшего качества с их оценкой по кадастровой стоимости. Субъект Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта, муниципальное образование вправе направить в суд заявление о признании права собственности субъекта или муниципального образования на этот земельный участок.

Кроме того, в соответствии со ст. 6 названного Федерального закона в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления вправе направлять в суд заявление о принудительном изъятии у собственника земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в случае его ненадлежащего использования или неиспользования в соответствии с целевым назначением в течение трех лет.

Законы, предоставляющие соответствующие права органам местного самоуправления, приняты во многих субъектах Российской Федерации[1].

Особое значение в деятельности органов местного самоуправления, направленной на содействие развитию сельского хозяйства, имеет их участие в реализации *приоритетного национального проекта* «*Развитие агропромышленного комплекса*». Технология приоритетного национального проекта предполагает решение на основе современных технологий планирования и управления проектами в достаточно сжатые сроки целого комплекса ключевых задач путем объединения

[1] См., например: *Закон* Омской области «О регулировании земельных отношений в Омской области» от 8 февраля 2006 г. № 731-ОЗ.

и синхронизации усилий органов власти всех уровней, сельхозтоваропроизводителей, финансовых институтов и имеет конечной целью обеспечение устойчивой динамики развития агропромышленного комплекса, создание инфраструктурных (организационных, финансовых) условий данного развития.

1. *По направлению* «*Ускоренное развитие животноводства*» мероприятия включают:

- субсидирование процентных ставок по инвестиционным кредитам, полученным на срок до восьми лет на строительство, реконструкцию и модернизацию животноводческих комплексов (ферм);
- поставки на условиях лизинга техники и оборудования для животноводческих комплексов и племенного скота.

2. *По направлению* «*Стимулирование развития малых форм хозяйствования в агропромышленном комплексе*» мероприятия включают:

- стимулирование создания заготовительных и снабженческо-сбытовых структур, развития кредитной кооперации, а также производства по переработке сельскохозяйственной продукции, производимой личными подсобными хозяйствами и крестьянскими (фермерскими) хозяйствами;
- субсидирование процентных ставок по кредитам и займам, привлеченным на развитие производства сельскохозяйственной продукции личными подсобными хозяйствами, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами и создаваемыми ими сельскохозяйственными потребительскими кооперативами;
- создание системы земельно-ипотечного кредитования.

3. *По направлению* «*Обеспечение доступным жильем молодых специалистов* (*или их семей*) *на селе*» осуществляется предоставление бюджетных средств на проведение мероприятий по улучшению жилищных условий граждан и их семей, проживающих в сельской местности, на строительство (приобретение) жилья для молодых специалистов и их семей, проживающих и работающих на селе.

Роль органов местного самоуправления в успешной реализации его мероприятий велика и заключается прежде всего в информационном и организационном обеспечении, так как финансовой поддержкой в рамках национального проекта охватывается широкий круг субъектов, включая личные подсобные хозяйства, многие из которых не имели ранее опыта взаимодействия с кредитными организациями и которые именно у органов местного самоуправления, наиболее приближенных к населению, могут получить необходимую помощь, в том числе юридическую, и информацию.

30 декабря 2005 г. министр сельского хозяйства РФ утвердил Сетевой график реализации приоритетного национального проекта

«Развитие агропромышленного комплекса», который определяет порядок действий всех участников проекта по его реализации. Сетевой график предусматривает, в частности, разработку и утверждение муниципальных целевых программ развития сельскохозяйственной потребительской кооперации, заготовительной, снабженческо-сбытовой и перерабатывающей инфраструктуры, а также развития сельской кредитной кооперации.

В соответствии с п. 21 Типовой инструкции о порядке составления и представления отчетности о реализации приоритетных национальных проектов, одобренной 28 февраля 2006 г. Президиумом Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов, планирование реализации приоритетных национальных проектов в муниципальных образованиях осуществляется в соответствии с соглашениями между органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления на основе сетевых графиков реализации приоритетных национальных проектов в субъектах РФ.

В указанных соглашения определяются целевые параметры реализации приоритетного национального проекта в муниципальном образовании, обеспечение достижения которых является задачей органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования.

Конкретные меры органов местного самоуправления по достижению данных параметров определяются планом реализации приоритетного национального проекта в муниципальном образовании и муниципальными целевыми программами.

О реализации приоритетного национального проекта в муниципальном образовании органы местного самоуправления представляют органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации ежемесячную, квартальную, полугодовую и годовую отчетность по установленным формам.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какие задачи и с помощью каких методов решают органы местного самоуправления в сфере сельского хозяйства?
2. Какими полномочиями обладают органы местного самоуправления в сфере сельского хозяйства?
3. По каким основным направлениям органы местного самоуправления участвуют в национальном проекте «Развитие агропромышленного комплекса»?

РЕШИТЕ КАЗУСЫ

■ В целях содействия развитию сельскохозяйственного производства в муниципальном районе районной администрацией были приобретены пять комбайнов «Дон», которые затем ею предоставлялись сельскохозяйственным организациям района на условиях лизинга. Прокурором района на имя главы местной администрации было направлено представление об устранении нарушений законодательства, поскольку, по мнению прокурора, осуществление органом местного самоуправления (администрацией) коммерческой деятельности противоречит п. 3 ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ, которым запрещено совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов. Кроме того, в представлении указывалось, что покупка за счет средств местного бюджета сельскохозяйственной техники является нецелевым использованием бюджетных средств. Оцените с правовой точки зрения возникшую ситуацию. Каковы возможные организационно-правовые формы использования муниципальной собственности в коммерческих целях?

■ Глава личного подсобного хозяйства Ш. обратился в филиал ОАО «Россельхозбанк» с просьбой о предоставлении кредита в рамках приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса». Достаточной залоговой базы для получения кредита у заявителя не оказалось. В банке Ш. рекомендовали обратиться за содействием в получении кредита в сельскую администрацию. Какие меры поддержки могут применяться органами местного самоуправления при предоставлении коммерческими банками кредитов личным подсобным хозяйствам и крестьянским (фермерским) хозяйствам?

■ Работники районного управления сельского хозяйства обратились к главе администрации района с просьбой о включении их в список лиц, имеющих право на получение государственных субсидий на строительство (приобретение) жилья для молодых специалистов (их семей) на селе в рамках приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса». В данной просьбе им было отказано по мотивам отсутствия у муниципальных служащих права на соответствующую меру поддержки. Дайте юридическую оценку принятому решению.

■ Члены личного подсобного хозяйства (ЛПХ) обратились к главе поселковой администрации о предоставлении им справки об освобождении от налога на доходы физических лиц доходов, полученных от ведения ЛПХ в соответствующем году, на основании ст. 217 Налогового кодекса Российской Федерации. Глава администрации в выдаче

справки отказал на основании имеющейся у него информации о привлечении данным хозяйством в течении года наемных работников для выполнения отдельных видов сельскохозяйственных работ. Члены личного подсобного хозяйства обжаловали данное решение в суд, ссылаясь на то, что привлечение наемного труда не носило систематического характера и не может служить основанием для отказа им в предоставлении льготы, установленной налоговым законодательством. Сформулируйте вашу позицию по возникшему спору.

■ В результате инвентаризации земель, расположенных в границах поселения, выяснилось использование крестьянским (фермерским) хозяйством участка земли площадью 35 га в течение года без правоустанавливающих документов. На основании составленного акта глава сельской администрации обратился в суд с заявлением о принудительном изъятии участка в муниципальную собственность. Оцените возможные результаты рассмотрения данного дела в суде.

Глава 20

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРЕ

20.1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРЕ

Местное самоуправление представляет собой такой уровень публичной власти, который ориентирован в первую очередь на удовлетворение интересов и потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории. Значительный объем таких интересов и потребностей населения находится в ***социально-культурной сфере***.

Законодательство России, как и основные международно-правовые документы, не содержит определения понятия «социально-культурная сфера». С одной стороны, это порождает определенные трудности при решении вопроса об объеме и содержании социально-культурной сферы, а также о том, какие отрасли экономики входят в данную сферу жизнедеятельности общества, с другой — оставляет простор для научного творчества. С юридической точки зрения социально-культурная (социальная) сфера представляет собой объект правового воздействия, поэтому ее можно определить как совокупность общественных отношений, возникающих между гражданами, органами государственной власти и местного самоуправления, учреждениями и организациями и иными субъектами по поводу реализации социальных и культурных прав граждан, закрепленных в Конституции РФ и признаваемых международным сообществом. В предложенном определении речь идет о праве на социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинскую помощь, образование, пользование достижениями культуры, свободу творчества и др.

Названные общественные отношения приобретают форму правовых связей (правоотношений), которые следует рассматривать как важнейший элемент механизма правового регулирования. Для них, как и для иных правоотношений, характерно наличие взаимных прав и обязанностей субъектов, направленность на определенный объ-

ект, обусловленность возникновения, изменения и прекращения теми или иными юридическими фактами.

Особенность большинства правоотношений, возникающих в социально-культурной сфере, заключается в том, что гражданин выступает в них *управомоченным субъектом*. Обязанной стороной является публично-правовое образование (Российская Федерация, субъект Федерации, муниципальное образование) в лице своих органов либо учреждение (организация), наделенные соответствующими полномочиями. Права граждан и корреспондирующие им обязанности указанных субъектов закреплены в нормах различных правовых актов.

Применительно к характеристике правовых основ деятельности органов местного самоуправления в социально-культурной сфере все нормативно-правовые акты, содержащие такого рода положения, с учетом их содержания можно разделить на две группы: акты общего и специального характера.

В *группу актов общего характера* можно включить Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184 и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. № 131, а также Гражданский, Бюджетный и Налоговый кодексы и некоторые другие нормативно-правовые акты.

Группу актов специального характера образуют нормативные акты так называемого отраслевого законодательства (о здравоохранении, об образовании, о культуре и т.п.). Как правило, нормативные правовые акты этой группы являются довольно многочисленными, различаются по юридической силе. Иерархия их на уровне Российской Федерации может быть представлена следующим образом:

1) базовый федеральный закон;

2) иные законы федерального уровня, регулирующие отдельные вопросы функционирования соответствующей отрасли;

3) подзаконные нормативные акты, принятые федеральными органами государственной власти (Президентом РФ, Правительством РФ или иными федеральными органами исполнительной власти).

Так, в сфере здравоохранения роль базового закона выполняют Основы законодательства Российской Федерации «Об охране здоровья граждан», принятые 22 июля 1993 г. Специальными законами на федеральном уровне регулируются: обращение лекарственных средств (ФЗ «О лекарственных средствах» от 22 июня 1998 г.); донорство крови и ее компонентов (Закон РФ «О донорстве крови и ее компонентов» от 9 июня 1993 г.); обеспечение санитарно-эпиде-

миологического благополучия населения (ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г.) и другие отношения в области охраны здоровья населения и оказания медицинской помощи. Подзаконные нормативные акты представлены в наибольшем объеме постановлениями Правительства РФ (например, Положение о Министерстве здравоохранения и социального развития РФ, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г.; Порядок оказания скорой медицинской помощи, утвержденный Приказом Минздравсоцразвития РФ от 1 ноября 2004 г.), а также актами Министерства здравоохранения и социального развития России (приказ Минздравсоцразвития РФ «О порядке оказания первичной медико-санитарной помощи гражданам, имеющим право на получение набора социальных услуг» от 22 ноября 2004 г.; приказ Минздравсоцразвития РФ «О вопросах организации деятельности перинатальных центров» от 9 декабря 2004 г.).

Отраслевое законодательство также имеет федеративную структуру, поскольку включает нормативно-правовые акты субъектов РФ.

Статья 72 Конституции России *относит большинство отраслей социально-культурной сферы к совместному ведению России и ее субъектов*. В этот перечень, в частности, входят охрана памятников истории и культуры, общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, координация вопросов здравоохранения, защиты семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение.

Статья 26.1 Федерального закона № 184 (в ред. Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» от 31 декабря 2005 г. № 199) предусматривает, что полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, определяются Конституцией РФ, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов РФ. Поэтому в каждом субъекте разрабатываются и принимаются собственные законы и подзаконные нормативные акты по соответствующим вопросам. Например, в Омской области действуют следующие законы и подзаконные нормативные акты в области здравоохранения: Закон Омской области «Об охране здоровья населения Омской области» от 20 декабря 2004 г., Положение о лекарственном обеспечении на территории Омской области отдельных групп граждан и лиц, страдающих отдельными категориями заболеваний, (утв. постановлением Правительства Омской области от 31 декабря 2004 г. № 102-п); порядок внеочередного оказания медицинской помощи отдельным категориям граждан по Программе государственных гарантий оказания гражданам РФ, проживающим на территории Омской облас-

ти, бесплатной медицинской помощи в государственных учреждениях здравоохранения Омской области (утвержденный постановлением Правительства Омской области от 19 января 2005 г. № 1-п), и др.

Следует также иметь в виду, что в целях реализации органами местного самоуправления полномочий в социально-культурной сфере они *наделены правом принятия муниципальных правовых актов, включая нормативные*. Согласно ст. 7 Федерального закона № 131 муниципальные правовые акты принимаются как по вопросам местного значения, так и по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ. Статья 17 названного Закона также упоминает о муниципальных правовых актах, которые могут приниматься в целях решения вопросов местного значения.

20.2. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ

Прежде чем характеризовать полномочия органов местного самоуправления в области социальной защиты населения, необходимо сформулировать определение указанного понятия. К сожалению, легальное определение социальной защиты населения отсутствует, а реформы, проведенные в социальной сфере на основании Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122, фактически означают переход от системы социальной защиты к системе социальной поддержки населения. Это нашло свое отражение и в терминологии, применяемой законодателем. Несколько законодательных актов федерального уровня сохранили в названиях термин «социальная защита», но его содержание раскрывается в их нормах не всегда четко и последовательно.

Приведем в качестве примера положения Федерального закона «О социальной защите инвалидов» от 24 ноября 1995 г. В нем под социальной защитой инвалидов предлагается понимать систему гарантированных государством экономических, правовых мер и мер социальной поддержки, обеспечивающих инвалидам условия для преодоления, замещения (компенсации) ограничений жизнедеятельности и направленных на создание им равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества. Социальная поддержка инвалидов определяется как система мер, обеспечивающая социальные гарантии инвалидам, устанавливаемая законами и иными нормативными правовыми актами, за исключением пенсионного обеспечения.

Меры социальной поддержки имеют экономический характер и закреплены в правовых нормах, поэтому нельзя отделить их от экономических и правовых мер. Определять меры социальной поддержки через социальные гарантии вряд ли возможно, поскольку последний термин также не имеет точного определения. В связи с этим социальную поддержку следует рассматривать как одну из форм социальной защиты населения наряду с такими, как социальное страхование, государственное социальное обеспечение и социальная помощь.

Социальная защита населения представляет собой систему мер, направленных на предупреждение и компенсацию социального риска, т.е. таких обстоятельств в жизни человека, которые связаны со снижением уровня и качества жизни, возникают по не зависящим от него обстоятельствам и которые он не может преодолеть самостоятельно.

Социальное страхование распространяется только на экономически активное население, предполагает формирование страхового фонда за счет страховых взносов, начисляемых на заработную плату или иной трудовой доход застрахованных лиц и предоставление последним при наступлении страховых случаев социально-страхового обеспечения в виде пенсий, пособий или услуг.

Государственное социальное обеспечение распространяется на государственных служащих (гражданских, военных и правоохранительных структур), а также на граждан, которые стали жертвами радиационных и иных катастроф, стихийных бедствий.

Социальное страхование и государственное социальное обеспечение носят государственный характер и регулируются нормативными актами Российской Федерации (в отдельных случаях — ее субъектов) и по общему правилу не предполагают наделения органов местного самоуправления соответствующими полномочиями.

Социальная помощь оказывается гражданам, имеющим среднедушевой доход в семье ниже прожиточного минимума, установленного в субъекте РФ. Она регулируется нормативными актами субъектов РФ (Федеральный закон «О государственной социальной помощи» от 16 июля 1999 г.).

Социальная поддержка предоставляется гражданам вне зависимости от уровня их дохода, если они нуждаются в ней в силу состояния здоровья, наличия заслуг перед обществом и государством или иных причин.

Законодательство о социальной защите населения развивается по двум основным направлениям:

1) регулирование *отдельных форм социальной защиты* (например, пенсионного обеспечения, содействия занятости и т.д.);

2) регулирование *социальной защиты отдельных категорий граждан* (инвалидов, ветеранов, жертв радиационных катастроф или политических репрессий и др.).

Полномочия органов местного самоуправления по вопросам, относящимся к обеим названным группам, зафиксированы в муниципальном законодательстве и (или) в законодательстве о социальной защите населения.

Интересно подчеркнуть, что Федеральный закон 1995 г. относил к вопросам местного значения обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения, а Федеральный закон № 131, дифференцированно регулируя вопросы местного значения для поселений, муниципальных районов и городских округов, не упоминает о мерах социальной поддержки. Но органы местного самоуправления могут быть наделены отдельными государственными полномочиями в области предоставления тех или иных мер социальной поддержки.

Наиболее актуальными в условиях жилищно-коммунальной реформы являются полномочия органов местного самоуправления поселений и городских округов *по предоставлению субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг*, которые следует рассматривать как меру социальной поддержки. В связи с вступлением в силу Жилищного кодекса РФ они были наделены полномочиями по расчету субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и предоставления их гражданам, имеющим право на их получение в соответствии с жилищным законодательством.

Правила предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг были утверждены постановлением Правительства РФ от 14 декабря 2005 г. Право на субсидию возникает у граждан в случае, если их расходы на оплату жилья и коммунальных услуг, рассчитанные исходя из размера региональных стандартов нормативной площади жилого помещения и стоимости жилищно-коммунальных услуг, превышают максимально допустимую долю расходов на данные цели в совокупном доходе семьи.

Финансирование субсидий осуществляется за счет субвенций, предоставляемых местным бюджетам из бюджетов субъектов РФ в порядке, установленном органами государственной власти субъекта РФ. Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление государственного полномочия по предоставлению гражданам субсидий в пределах средств, которые были выделены муниципальным образованиям на эти цели из бюджета субъекта РФ. В случае применения органами местного самоуправления при расчете субсидий местных стандартов, отличных от установленных на региональном уровне, дополнительные расходы на предоставление субсидий финансируются за счет средств местного бюджета.

В г. Омске было создано муниципальное учреждение «Городской центр жилищных субсидий». С апреля по октябрь 2005 г. субсидии получили 32 026 семей на общую сумму 79 364 тыс. руб.

Право органов местного самоуправления устанавливать дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан было предусмотрено в ст. 20 Федерального закона № 131 (в ред. Федерального закона № 199). Такие меры могут быть установлены за счет средств бюджета муниципального образования, причем вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Финансирование таких мер социальной поддержки не является обязанностью муниципального образования, осуществляется при наличии возможности и не может служить основанием для выделения дополнительных финансовых ресурсов из других бюджетов бюджетной системы РФ. Поэтому право граждан на меры социальной поддержки, устанавливаемые муниципальными образованиями, не может рассматриваться как обеспеченное экономическими и юридическими гарантиями, а указанное полномочие органов местного самоуправления вряд ли реально повлияет на общий уровень социальной защищенности граждан.

Наиболее значимыми являются полномочия органов местного самоуправления в регулировании такой формы социальной защиты, как *содействие занятости населения*. Согласно ст. 7(2) Закона РФ от 19 апреля 1991 г. «О занятости населения в РФ» (в редакции Федерального закона № 199) органы местного самоуправления вправе участвовать в организации и финансировании проведения общественных работ для граждан, испытывающих трудности в поиске работы, а также временной занятости несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет.

Таким образом, можно выделить две основные формы участия органов местного самоуправления в содействии занятости населения:

1) участие в организации общественных работ;

2) обеспечение временной занятости несовершеннолетних.

Под ***общественными работами*** понимается трудовая деятельность, как правило, имеющая социально-полезную направленность и организуемая в качестве дополнительной социальной поддержки граждан, ищущих работу (ст. 24 Закона РФ «О занятости населения»). К общественным работам *не относится* деятельность, связанная с необходимостью срочной ликвидации последствий аварий, стихийных бедствий, катастроф и других чрезвычайных ситуаций и требующая специальной подготовки работников, а также их квалифицированных и ответственных действий в кратчайшие сроки.

Целями организации общественных работ являются:

- осуществление потребностей в выполнении работ, носящих временный и сезонный характер;
- предоставление гражданам материальной поддержки в виде временного заработка;
- сохранение мотивации к труду у лиц, длительное время не работающих или не имеющих опыта работы.

К *основным видам* общественных работ могут относиться: озеленение территорий, подсобные работы при строительстве жилья и объектов культурно-бытового назначения, ирригационные работы, строительство дорог и коммуникаций, отдельные виды неквалифицированных сельскохозяйственных работ, уход за престарелыми и инвалидами, обслуживание пассажирского транспорта, проведение мероприятий общественно-культурного значения и т.д.

Организация проведения общественных работ возлагается на органы службы занятости. Органы местного самоуправления могут участвовать в организации общественных работ с учетом целей их проведения. Как видно из приведенных выше положений законодательства о занятости, основные виды общественных работ связаны с реализацией потребностей населения соответствующей территории в тех или иных услугах. Причем некоторые из названных видов деятельности отнесены Федеральным законом № 131 к вопросам местного значения поселения, муниципального района, городского округа (в частности, строительство дорог и коммуникаций, создание условий для предоставления транспортных услуг и др.). Поэтому органы местного самоуправления заинтересованы участвовать в организации общественных работ совместно с органами службы занятости.

Положение об организации общественных работ, утвержденное постановлением Правительства РФ от 14 июля 1997 г. (с изменениями от 20 декабря 2003 г.), предусматривает, что отношения между органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами службы занятости и организациями регулируются договорами о совместной деятельности по организации общественных работ, в которых фиксируются их права и обязанности, количество создаваемых рабочих мест, место проведения работ, сроки начала и окончания, уровень оплаты труда, порядок финансирования и т.д. Для подготовки предложений по организации общественных работ органы занятости анализируют ситуацию на рынке труда, выявляют спрос и предложение на участие в общественных работах, собирают необходимую информацию. После принятия соответствующего решения органы занятости направляют граждан, зарегистрированных в целях поиска работы, для участия в

этих работах, информируют безработных об условиях участия в общественных работах, о льготах, предоставляемых организациям. При необходимости, на случай чрезвычайных ситуаций, массового роста безработицы, могут быть приняты специальные программы развития общественных работ.

Согласно ст. 7 (1) Закона «О занятости населения» (в ред. Федерального закона № 199) Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов РФ полномочия по организации оплачиваемых общественных работ. Средства на их осуществление предусматриваются в виде субвенций из федерального бюджета. Правовое регулирование организации общественных работ может осуществляться нормативными актами субъектов РФ. Так, Закон Омской области «Об общественных работах в Омской области» от 1 апреля 1999 г. вслед за федеральным законодательством упоминает об участии органов местного самоуправления в договорах о совместной деятельности в этом направлении.

Характеризуя полномочия органов местного самоуправления в области организации общественных работ, следует разграничить названные работы и предусматриваемые ст. 17 Федерального закона № 131 ***социально значимые работы*** для муниципального образования. Возможность привлечения граждан к таким работам впервые закреплена в российском законодательстве. Органы местного самоуправления поселений и городских округов *вправе* привлекать граждан на добровольной основе к выполнению социально значимых работ в целях предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, обеспечения мер пожарной безопасности, создания условий для массового отдыха граждан, проведения мероприятий по охране общественного порядка и в некоторых иных случаях. Общественные и социально значимые работы различаются, во-первых, по целям и порядку их организации, во-вторых, по формам участия в них граждан. Участие в таких работах в отличие от общественных работ *не оплачивается*. Трудовое законодательство и законодательство о социальном страховании на граждан, привлекаемых к социально значимым работам, не распространяется. Тем не менее для предотвращения злоупотреблений со стороны органов местного самоуправления закон ограничивает время участия граждан в таких работах четырьмя часами один раз в три месяца.

Деятельность органов местного самоуправления в области организации *временной занятости несовершеннолетних* регулируется законодательством субъектов РФ. Так, в Омской области для координации усилий различных субъектов в этом направлении Указом губернатора области от 7 мая 2003 г. была создана областная межведомственная комиссия по организации оздоровления, отдыха и тру-

довой занятости несовершеннолетних, а также утверждено положение о ней. Ежегодно принимаются специальные нормативные акты по данному вопросу и в муниципальных образованиях. Например, постановлением главы Омского муниципального образования от 18 мая 2004 г. были подведены итоги такой работы за 2003 г. и намечены мероприятия на 2004 г. Летом 2003 г. органы местного самоуправления обеспечили функционирование временного молодежного центра занятости, при содействии которого на различные работы были трудоустроены 532 подростка. В г. Омске летом 2005 г. в трудовых отрядах работали 4190 человек. 3616 подростков были трудоустроены на временную работу в учреждениях социальной сферы. 2654 человека занимались благоустройством и озеленением придомовых территорий.

Закон о занятости населения в ст. 25 также предусматривает право органов местного самоуправления устанавливать *квоты для трудоустройства граждан*, особо нуждающихся в социальной защите, или резервирования отдельных видов работ (профессий) для трудоустройства таких граждан. Между тем в федеральном законодательстве названа только одна категория граждан, в интересах которой осуществляется квотирование рабочих мест — инвалиды. При этом согласно ст. 21 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в РФ» от 24 ноября 1995 г. квота устанавливается законодательством субъектов РФ. Так, Закон Тюменской области от 31 марта 2000 г. предусматривает, что квотирование осуществляется на основе договора, заключаемого между работодателем и органами местного самоуправления, который предусматривает, для каких категорий населения устанавливается квота, какие рабочие места будут им предоставляться. Устанавливается также ответственность сторон за невыполнение условий договора и источники финансирования. В Тюменской области квотирование осуществляется для более широкого круга лиц, включая не только инвалидов и несовершеннолетних, но и одиноких матерей, лиц, освободившихся из мест лишения свободы, беженцев и др. Решением Тюменской городской думы от 29 апреля 2003 г. был утвержден Порядок квотирования рабочих мест для граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы. Условия обеспечения рабочими местами таких граждан устанавливаются на основании трехсторонних договоров, заключаемых между Администрацией г. Тюмени, работодателями и городской службой занятости.

В качестве примера полномочий органов местного самоуправления в области социальной защиты отдельных категорий населения можно привести нормы Федерального закона «О социальной защите инвалидов». Так, согласно ст. 14 государство гарантирует

инвалиду право на получение необходимой информации. Приобретение для муниципальных библиотек периодической, научной, учебно-методической, справочно-информационной и художественной литературы для инвалидов, в том числе издаваемой на магнитофонных кассетах и рельефно-точечным шрифтом Брайля, является расходным обязательством органа местного самоуправления.

Органы местного самоуправления в пределах своих полномочий создают инвалидам (включая инвалидов, использующих кресла-коляски и собак-проводников) условия для беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры (жилым, общественным и производственным зданиям, строениям и сооружениям, спортивным сооружениям, местам отдыха, культурно-зрелищным и другим учреждениям), а также для беспрепятственного пользования железнодорожным, воздушным, водным, междугородным автомобильным транспортом и всеми видами городского и пригородного пассажирского транспорта, средствами связи и информации (включая средства, обеспечивающие дублирование звуковыми сигналами световых сигналов светофоров и устройств, регулирующих движение пешеходов через транспортные коммуникации).

20.3. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Полномочия органов местного самоуправления в ***области образования*** устанавливаются как муниципальным законодательством, так и законодательством об образовании. Так, к вопросам местного значения муниципальных районов и городских округов отнесена *организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования* по основным общеобразовательным программам (подп. 11 п. 1 ст. 15 и подп. 13 п. 1 ст. 16 Федерального закона № 131). Исключение составляют *полномочия по финансовому обеспечению образовательного процесса*, которые отнесены к ведению субъектов РФ: обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, всех ступеней общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды. Нормативы таких расходов устанавливаются законами субъектов РФ.

Субъекты РФ должны обеспечить организацию предоставления указанных видов образования в учреждениях, которые находятся в их ведении. Расходы на содержание зданий и коммунальные расходы, связанные с реализаций общеобразовательных программ в муниципальных образовательных учреждениях, осуществляются из местных бюджетов. Например, летом 2005 г. в г. Омске на ремонтные работы в образовательных учреждениях около 65 млн руб. было привлечено из различных источников. Органами местного самоуправления могут быть установлены нормативы финансирования муниципальных образовательных учреждений за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых из бюджетов субъектов РФ). Органы местного самоуправления устанавливают размер ежемесячной денежной компенсации на обеспечение книгоиздательской продукцией и периодическими изданиями для педагогических работников муниципальных образовательных учреждений.

Основу образовательного законодательства Российской Федерации составляет Закон РФ «Об образовании» от 10 июля 1992 г. Оно имеет многоуровневую структуру, включает федеральные нормативные акты и нормативные акты субъектов РФ. Федеральные законы в области образования должны содержать положения о разграничении компетенции и ответственности в рассматриваемой сфере федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. В частности, в ст. 31 названного Закона закрепляются *полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в области образования*, а именно:

1) создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений;

2) обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий;

3) учет детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы основного общего образования;

4) опека и попечительство.

Органы местного самоуправления устанавливают порядок создания, реорганизации и ликвидации муниципальных образовательных учреждений и утверждения их уставов. При этом Закон об образовании устанавливает следующее правило: ликвидация сельского дошкольного образовательного или общеобразовательного учреждения допускается только с согласия схода жителей населенных пунктов, обслуживаемых данным учреждением. Норма направлена на обеспечение доступности образования для детей, проживающих в сельской местности.

В качестве учредителей образовательных учреждений органы местного самоуправления утверждают уставы, закрепляют за учреждениями права собственности — землю, здания, сооружения, имущество, оборудование, принадлежащие учредителю на праве собственности или арендуемые им у третьего лица (собственника). Земельные участки закрепляются за государственными и муниципальными образовательными учреждениями в бессрочное бесплатное пользование. Учредитель или органы местного самоуправления вправе приостановить предпринимательскую деятельность образовательного учреждения, если она идет в ущерб образовательной деятельности, предусмотренной уставом, до решения суда по этому вопросу.

Органы местного самоуправления осуществляют согласование годовых календарных учебных графиков общеобразовательных учреждений. После утверждения учебного плана и учебного графика гражданского образовательного учреждения его не вправе изменять ни органы государственной власти, ни органы управления образованием, ни органы местного самоуправления.

В городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в рассматриваемой сфере устанавливаются законами названых субъектов. Например, Закон города Москвы «О развитии образования в городе Москве» от 20 июня 2001 г. к полномочиям органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований относит, например: участие в хозяйственном, материально-техническом обеспечении деятельности государственных образовательных учреждений, находящихся на территории муниципального образования, а также изыскание и направление внебюджетных средств на эти цели; участие в списочном учете детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих общеобразовательные программы.

В Российской Федерации наряду с государственными могут создаваться и действовать *муниципальные органы управления образованием* — по решению соответствующих органов местного самоуправления. Их полномочия устанавливаются нормативными актами субъектов РФ и муниципальными нормативными актами. Отдельные полномочия муниципальных органов управления образованием упоминаются и в федеральном законодательстве, например *о лицензировании образовательной деятельности.* Экспертная комиссия для проведения лицензионной экспертизы создается уполномоченным органом исполнительной власти по заявлению учредителя. В нее на паритетных началах входят представители государственного органа управления образованием, соответствующего органа местного самоуправления и (или) местного (муниципального) органа управления образованием, действующих образовательных учреждений, общест-

венности. Предметом и содержанием экспертизы является установление соответствия условий осуществления образовательного процесса, предлагаемых образовательным учреждением, государственным и местным требованиям в части строительных норм и правил, санитарных и гигиенических норм, охраны здоровья обучающихся, воспитанников и работников образовательных учреждений, оборудования учебных помещений, оснащенности учебного процесса, образовательного ценза педагогических работников и укомплектованности штатов.

Местный орган управления образованием дает согласие на оставление общеобразовательного учреждения обучающимся, достигшим возраста 15 лет, до получения им основного общего образования. По решению органа управления образовательного учреждения за совершение противоправных действий, грубые и неоднократные нарушения устава образовательного учреждения допускается исключение обучающихся, достигших возраста 14 лет. Такое решение в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (законных представителей), принимается с согласия органов опеки и попечительства. Образовательное учреждение обязано в трехдневный срок проинформировать органы местного самоуправления об исключении обучающегося с тем, чтобы они совместно с родителями (законными представителями) исключенного в месячный срок приняли меры, обеспечивающие его трудоустройство или продолжение обучения в другом образовательном учреждении.

Специальным законом на федеральном уровне регулируется система высшего и послевузовского образования. Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22 августа 1996 г. Полномочия органов местного самоуправления в области высшего образования были расширены Федеральным законом № 199. Правовое регулирование названных видов образования осуществляется не только нормативными актами Российской Федерации и ее субъектов, но и муниципальными нормативными актами. Органам местного самоуправления городских округов было предоставлено право создания, реорганизации и ликвидации муниципальных высших учебных заведений. Финансирование образовательной деятельности муниципальных высших учебных заведений осуществляется органами местного самоуправления городских округов, в ведении которых находятся эти учреждения, за счет средств местного бюджета в соответствии с государственными заданиями (контрольными цифрами) на подготовку специалистов, переподготовку и повышение квалификации работников. В создаваемом или реорганизуемом муниципальном высшем учебном заведении до формирования ученого совета устав утверждается исполнительно-распорядительным органом городского округа на срок не более чем

один год. Трудовой договор с ректором такого вуза заключается на тот же срок.

Органы местного самоуправления осуществляют согласование при решении вопроса о создании на соответствующей территории филиалов федеральных государственных высших учебных заведений. Если в их ведении находятся высшие учебные заведения, они имеют право заключать соглашения с соответствующими органами управления образованием иностранных государств о подготовке, переподготовке и повышении квалификации иностранных граждан в Российской Федерации. Органы местного самоуправления городских округов могут устанавливать для научно-педагогических работников муниципальных высших учебных заведений и научно-педагогических работников муниципальных научных учреждений (организаций), гарантии создания условий для повышения квалификации.

20.4. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ, ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА

Гармоничное развитие личности невозможно без доступа к ценностям культуры, формирования и реализации принципов здорового образа жизни. Органы местного самоуправления наделены ***значительным объемом полномочий в области культуры, а также физической культуры и спорта***.

Федеральный закон № 199 существенно расширил круг полномочий органов местного самоуправления в области культуры. Соответствующие изменения были внесены как в Федеральный закон № 131, так и в Основы законодательства РФ «О культуре» от 9 октября 1992 г. и ряд других законодательных актов в данной сфере.

Статья 40 Основ законодательства о культуре была изложена в новой редакции и теперь содержит дифференцированный перечень полномочий органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов. Все названные органы *вправе осуществлять*:

- организацию библиотечного обслуживания населения, комплектование библиотечных фондов библиотек;
- создание условий для организации досуга и обеспечение жителей услугами организаций культуры;
- содержание музеев и создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов;

- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в их ведении, а также охрана указанных объектов местного значения, расположенных на соответствующей территории.

Органам местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов было предоставлено право на создание музеев названных муниципальных образований. В Федеральный закон «О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» от 26 мая 1996 г. должны быть также внесены необходимые изменения и дополнения. На сегодняшний день этот закон упоминает лишь о праве органов местного самоуправления оказывать поддержку негосударственной части Музейного фонда России и негосударственным музеям в пределах своих полномочий, а также об их ответственности за несоблюдение положений музейного законодательства.

Полномочия органов местного самоуправления, названные выше, конкретизируются в специальных законодательных актах федерального и регионального уровней. Приведем несколько примеров. Федеральный закон «О библиотечном деле» от 29 декабря 1994 г. предусматривает право органов местного самоуправления учреждать библиотеки. Муниципальные библиотеки названы одним из основных видов библиотек. Органы местного самоуправления могут осуществлять регистрацию частных собраний документов, которые включают особо значимые издания и коллекции, отнесенные к памятникам истории и культуры. Регистрация таких собраний дает владельцу право на поддержку со стороны государства для обеспечения их сохранности.

Органы местного самоуправления поселений, являющихся административными центрами муниципальных районов, и органы местного самоуправления городских округов могут присваивать ведущей универсальной библиотеке статус центральной районной (городской) библиотеки. Центральная библиотека обязана формировать, хранить и предоставлять пользователям наиболее полное универсальное собрание документов в пределах обслуживаемой территории, организовывать взаимоиспользование библиотечных ресурсов и оказывать методическую помощь библиотекам. Статус центральных муниципальных библиотек регулируется также законами и иными нормативными актами субъектов РФ. Так, Закон Омской области «О библиотечном деле в Омской области» от 16 июля 1996 г. предусматривает, что органы местного самоуправления Омской области могут учреждать специальные центральные муниципальные библиотеки по обслуживанию особых групп пользователей библиотек (детского и юношеского возраста, слепых и слабовидящих и других). В 2005 г.

в Центральной городской библиотеке г. Омска совместно с новосибирской областной библиотекой были реализованы проекты для незрячих и слабовидящих «Ориентиры доступного мира». За семь месяцев 2005 г. обновление библиотечного фонда муниципальных библиотек города Омска составило 2200 тыс. экземпляров.

Полномочия органов местного самоуправления в области поддержки народных художественных промыслов должны быть конкретизированы в Федеральном законе «О народных художественных промыслах» от 6 января 1999 г. Названные промыслы представляют собой одну из форм народного творчества, деятельность по созданию художественных изделий утилитарного и (или) декоративного назначения, осуществляемая на основе коллективного освоения и преемственного развития традиций народного искусства в определенной местности. Субъекты РФ устанавливают места традиционного бытования народных художественных промыслов. Земли, на которых расположены данные места, могут быть отнесены к землям историко-культурного назначения. На территории Омской области указанные вопросы решаются в порядке, предусмотренном Законом Омской области «О народных художественных промыслах в Омской области» от 5 мая 2004 г., а также принятыми на его основе нормативными актами.

Отдельные полномочия органов местного самоуправления устанавливает Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25 июня 2002 г. В частности, муниципальными нормативными актами может устанавливаться порядок финансирования мероприятий по сохранению, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия за счет средств, получаемых от использования находящихся в муниципальной собственности объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр. Порядок включения объектов культурного наследия в единый реестр определяется названным федеральным законом. Объект культурного наследия, имеющий местное значение, включается в реестр в порядке, предусмотренном законом субъекта РФ.

Органы местного самоуправления в пределах своей компетенции вправе устанавливать льготную арендную плату и ее размеры в отношении объектов культурного наследия, находящихся в муниципальной собственности. Для заключения договора аренды необходимо охранное обязательство пользователя, которое может оформляться местной администрацией муниципального образования. Органы местного самоуправления, уполномоченные в области охраны объектов культурного населения, вправе организовывать историко-культурный заповедник и определять его границы на основании опорного плана и прочих необходимых документов.

Федеральный закон № 131 относит к вопросам местного значения поселений, муниципальных районов и городских округов обеспечение условий для развития на соответствующих территориях физической культуры и спорта, организацию проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий.

Названные полномочия конкретизируются в Федеральном законе «О физической культуре и спорте» от 29 апреля 1999 г., который предусматривает взаимодействие различных органов и организаций в данной сфере. Его участниками названы и органы местного самоуправления. Одним из основных направлений такого взаимодействия можно считать *совместную реализацию* федеральных программ развития физической культуры и спорта, а также разработку аналогичных региональных программ совместно с органами местного самоуправления. В этих программах может предусматриваться: повышение качества физического воспитания в дошкольных и иных образовательных учреждениях, детских оздоровительных, молодежных и спортивных лагерях; вовлечение граждан в систематические занятия физической культурой и спортом; пропаганда знаний об эффективности использования физических упражнений в профилактике и лечении заболеваний и совершенствование врачебного контроля за гражданами, занимающимися физической культурой и спортом; расширение и реконструкция действующих и строительство новых спортивных сооружений и т.д.

Муниципальные программы развития физической культуры и спорта могут предусматривать создание условий для занятий физической культурой граждан по месту жительства и в местах массового отдыха. Например, в г. Омске в 2005 г. в рамках программы «Спортивный город» создано более 40 дворовых мини-стадионов. Ежегодно открывается 10—15 спортивных площадок в разных административных округах, стоимость каждой из которых составляет от 500 тыс. до 1,5 млн руб. В городе получил развитие массовый спорт. В сентябре 2005 г. на старт «Кросса наций» вышли 25 тыс. человек.

Немаловажным является применение механизмов социального партнерства в области содействия физической культуре и спорту: эти вопросы могут включаться в соглашения по социальным проблемам и охране труда. Инициатива такого рода может исходить от органов местного самоуправления. Организации, расположенные на территории соответствующего муниципального образования, при исчислении им налога, подлежащего уплате в местный бюджет, могут освобождаться от уплаты части налога, поступающей на создание, содержание спортивных сооружений, а также на проведение массовых спортивных мероприятий.

Органы местного самоуправления с участием органов исполнительной власти субъектов РФ в области образования, физической

культуры и спорта имеют право вводить дополнительные учебные и внеучебные физкультурно-спортивные занятия в дошкольных и других образовательных учреждениях. Образовательные учреждения профессионального образования в области физической культуры и спорта, созданные органами местного самоуправления, финансируются из местного бюджета.

Федеральное законодательство закрепляет права спортсменов-любителей (физкультурников), реализация которых осуществляется посредством установления соответствующих обязанностей иных субъектов, в том числе органов местного самоуправления и создаваемых ими организаций. В частности, им предоставлено право бесплатно пользовать муниципальными физкультурно-оздоровительными и спортивными сооружениями в период спортивных соревнований; получать денежную компенсацию по основному месту работы, службы, учебы, если это предусмотрено нормативными правовыми актами органов местного самоуправления

Органы местного самоуправления, как и органы государственной власти, другие органы и организации, могут выплачивать за счет собственных бюджетов ежемесячное денежное содержание выдающимся спортсменам — олимпийским чемпионам, чемпионам мира и Европы, имеющим почетные звания, входящим или входившим в состав сборных команд Российской Федерации либо сборных команд СССР по различным видам спорта, их тренерам.

Органам местного самоуправления могут принадлежать физкультурно-оздоровительные, спортивные и спортивно-технические сооружения местного значения. Содержание и ремонт таких сооружений по месту жительства граждан, организация массовых спортивных мероприятий, оплата труда работников физкультурно-спортивных организаций, проводящих занятия с жителями микрорайонов или поселков, осуществляются в порядке, определенном муниципальными правовыми актами. Органы местного самоуправления могут регулировать цены за посещение спортивных соревнований, аренду спортивных сооружений, находящихся в их собственности, продажу абонементов гражданам на пользование такими сооружениями, разрешать проводить в муниципальных спортивных сооружениях занятия бесплатно или на льготных условиях для детей дошкольного возраста, детей малообеспеченных и многодетных семей, а также для обучающихся в образовательных учреждениях, пенсионеров, инвалидов.

Компетенция органов местного самоуправления в области физической культуры и спорта устанавливается также нормативными актами субъектов РФ. Так, Закон Омской области «О физической культуре и спорте в Омской области» от 11 июля 1995 г. наделяет органы местного самоуправления полномочиями по формированию

местных бюджетов в части финансирования развития физической культуры и спорта, разработке и принятию местных нормативов финансирования физической культуры и спорта; разработке и реализации муниципальных программ поддержки и развития физической культуры и спорта; осуществлению деятельности по развитию массовых форм организации физкультурно-спортивной работы по месту жительства населения; управлению объектами муниципальной собственности в сфере физической культуры и спорта; созданию, реорганизации и ликвидации муниципальных физкультурных и спортивных организаций, органов управления в сфере физической культуры и спорта.

20.5. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Основы законодательства Российской Федерации «Об охране здоровья граждан» (далее — Основы) содержат ряд норм общего характера, отражающих ***полномочия органов местного самоуправления в области здравоохранения***. Так, в числе основных принципов охраны здоровья граждан ст. 2 называет ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления и некоторых иных субъектов за обеспечение прав граждан в рассматриваемой области. Согласно ст. 3 Основы регулируют отношения граждан, органов государственной власти и органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов, субъектов государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения в области охраны здоровья граждан. Основы предусматривают *нормотворческие полномочия* органов местного самоуправления в области охраны здоровья и устанавливают, что муниципальные нормативные правовые акты не должны ограничивать права граждан в области охраны здоровья, установленные федеральным законодательством.

Законодательство Российской Федерации об охране здоровья граждан, являясь многоуровневым как по федеративной, так и по иерархической структуре, призвано решать задачи по определению ответственности и компетенции Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления по вопросам охраны здоровья граждан, а также осуществлять правовое регулирование в рассматриваемой области, включая регулирование муниципальной системы здравоохранения.

Статья 8 Основ закрепляет компетенцию органов местного самоуправления в вопросах охраны здоровья населения, *относя к их ведению*:

- контроль за соблюдением здравоохранительного законодательства;
- защиту прав и свобод человека и гражданина в области охраны здоровья;
- формирование органов управления муниципальной системы здравоохранения;
- развитие учреждений муниципальной системы здравоохранения, определение характера и объема их деятельности;
- создание условий для развития частной системы здравоохранения.

Органы местного самоуправления обязаны регулярно информировать население, в том числе через средства массовой информации, о распространенности социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих. Эта обязанность корреспондирует закрепленному в ст. 19 Основ праву граждан на информацию о факторах, влияющих на здоровье (о факторах, способствующих сохранению здоровья или оказывающих на него вредное влияние, включая информацию о санитарно-эпидемиологическом благополучии района проживания, рациональных нормах питания, о продукции, работах, услугах, их соответствии санитарным нормам и правилам и т.д.).

Органы местного самоуправления обязаны обеспечивать *санитарно-гигиеническое образование и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения*. Согласно Федеральному закону «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г. они в пределах своих полномочий обязаны способствовать соблюдению санитарно-эпидемиологических требований в отношении водных объектов, атмосферного воздуха в городских и сельских поселениях. Органы местного самоуправления осуществляют свои полномочия в тесном взаимодействии с органами санитарно-эпидемиологического надзора и осуществляют взаимный обмен информацией, необходимой для достижения санитарно-эпидемиологического благополучия населения соответствующих территорий.

В случае необходимости на основании предложений органов, осуществляющих санитарно-эпидемиологический надзор, органы местного самоуправления могут вводить дополнительные показания к проведению медицинских осмотров работников. Предложения и предписания органов санитарно-эпидемиологического надзора могут служить основанием для принятия органами местного самоуправления решений о введении или отмене ограничительных мероприятий (карантина) в целях предупреждения распространения инфекционных заболеваний. Органы местного самоуправления обладают нормотворческими полномочиями в области обеспечения

санитарно-эпидемиологического благополучия граждан. При этом муниципальные нормативно-правовые акты не должны противоречить санитарным правилам.

Реализация полномочий органов местного самоуправления в области здравоохранения осуществляется посредством формирования и функционирования муниципальной системы здравоохранения. К ней могут относиться муниципальные органы управления здравоохранением, а также находящиеся в муниципальной собственности медицинские, фармацевтические и аптечные организации, которые являются юридическими лицами.

Финансовое обеспечение деятельности организаций муниципальной системы здравоохранения является расходным обязательством муниципального образования. Оказание медицинской помощи в организациях муниципальной системы здравоохранения (в частности, первичной) может также финансироваться за счет средств обязательного медицинского страхования и других источников.

Органы местного самоуправления названы в Законе РФ «О медицинском страховании граждан в РФ» от 28 июня 1991 г. страхователями в отношении неработающего населения. Но с 1 января 2005 г. названные полномочия закреплены за органами государственной власти субъектов РФ. Уплата страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения является расходным обязательством субъекта РФ (ст. 6 Основ). Но фактически в большинстве субъектов РФ полномочия страхователя в отношении указанной категории населения выполняли орган местного самоуправления. В современных условиях можно сделать вывод о том, что органы местного самоуправления могут быть наделены такими государственными полномочиями с одновременным обеспечением их необходимыми финансовыми ресурсами.

Органы местного самоуправления обеспечивают организацию первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, включая предоставление указанным медицинским организациям лекарственных и иных средств, изделий медицинского назначения, иммунобиологических препаратов и дезинфекционных средств, а также донорской крови и ее компонентов. Они также обязаны организовать оказание медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов и скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), обеспечить доступность названных видов медицинской помощи и соблюдение стандартов ее качества.

Указанные положения Основ требуют конкретизации с учетом положений муниципального законодательства. Федеральный закон

№ 131 относит организацию оказания названных видов медицинской помощи к вопросам местного значения муниципальных районов (подп. 12 п. 1 ст. 15) и городских округов (подп. 14 п. 1 ст. 16). Поэтому положения Основ следует толковать в системе с указанными нормами Федерального закона № 131.

Первичная медико-санитарная помощь является *основным*, *доступным и бесплатным для каждого гражданина видом медицинского обслуживания*. Она включает в себя лечение наиболее распространенных болезней, а также травм, отравлений и других неотложных состояний; проведение медицинской профилактики важнейших заболеваний; санитарно-гигиеническое образование и другие мероприятия. Этот вид медицинской помощи обеспечивается учреждениями муниципальной системы здравоохранения. Аналогично решается вопрос об организации оказания медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов. Финансовое обеспечение мероприятий по оказанию названных видов медицинской помощи является расходным обязательством муниципального образования. В г. Омске в 2005 г. во всех женских консультациях были установлены аппараты ультразвуковой диагностики. В строительство нового родильного дома вложено 20 млн руб.

В компетенцию органов местного самоуправления входит организация оказания гражданам скорой медицинской помощи. Она оказывается при состояниях, требующих срочного медицинского вмешательства (при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях) учреждениями и подразделениями скорой медицинской помощи государственной или муниципальной системы здравоохранения. Порядок оказания скорой медицинской помощи утвержден Приказом Минздравсоцразвития РФ от 1 ноября 2004 г. Финансовое обеспечение мероприятий по оказанию скорой медицинской помощи (за исключением специализированной санитарно-авиационной) является расходным обязательством муниципального образования. Так, в г. Омске в 2005 г. для станций скорой медицинской помощи было закуплено 20 автомобилей «ГАЗель-32-214» и 10 автомобилей «Волга» ГАЗ 3186-02. Автомобили укомплектованы необходимой аппаратурой, медикаментами, рацией. Стоимость техники составляет 19 млн руб.

Указанные полномочия органов местного самоуправления находят свое закрепление в ежегодно утверждаемых Правительством РФ программах государственных гарантий обеспечения граждан бесплатной медицинской помощью. Программа государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи в 2006 г. была утверждена постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. Она содержит соответствующие положения, касаю-

щиеся организации первичной медицинской помощи, медицинской помощи женщинам во время беременности, родов и в послеродовый период, а также скорой медицинской помощи за счет средств местных бюджетов.

Полномочия органов местного самоуправления в области здравоохранения закрепляются и в других законодательных актах специального характера, регулирующих оказание *отдельных видов медицинской помощи*. В частности, согласно Закону РФ «О донорстве крови и ее компонентов» от 9 июня 1993 г. органы местного самоуправления вправе в пределах своей компетенции и имеющихся средств устанавливать дополнительные меры социальной поддержки для лиц, награжденных знаком «Почетный донор России». Полномочия по осуществлению контроля в области предупреждения распространения ВИЧ-инфекции предоставлены органам местного самоуправления Федеральным законом «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» от 30 марта 1995 г. Полномочия органов местного самоуправления фиксируются и в нормативных актах субъектах РФ. Например, Закон Омской области «О профилактике наркомании и токсикомании на территории Омской области» от 1 июля 1999 г. относит к компетенции органов местного самоуправления разработку и реализацию соответствующих муниципальных программ; координацию деятельности организаций, реализующих следующие программы; развитие социальной сферы (муниципального здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта); создание муниципальных организаций, осуществляющих профилактическую, коррекционную, воспитательную работу с гражданами, страдающими наркоманией и токсикоманией; создание, поддержку и развитие системы специального и коррекционного образования, системы психологической реабилитации; содействие развитию и поддержка антинаркотической пропаганды; создание муниципальных реабилитационных центров и отделений, рассчитанных на длительное пребывание в них пациентов, страдающих наркоманией и токсикоманией и т.д.

Одним из основных вопросов, относящихся к компетенции органов местного самоуправления в сфере здравоохранения, является регулирование социальной поддержки медицинских и фармацевтических работников муниципальных организаций здравоохранения (ст. 63 Основ). Как и в отношении других категорий работников муниципальных учреждений, для них системы заработной платы, размеры тарифных ставок, окладов и иных выплат устанавливаются муниципальными нормативными актами. Органы местного самоуправления устанавливают, кроме того, тарифную систему оплаты

труда работников муниципальных учреждений (включая медицинские) и порядок ее применения (ст. 135 и 143 Трудового кодекса РФ). Для медицинских, фармацевтических и иных работников муниципальной системы здравоохранения, работа которых связана с угрозой их жизни и здоровью, устанавливается обязательное страхование в соответствии с перечнем должностей, утверждаемым Правительством РФ. Размер и порядок обязательного страхования для работников муниципальных организаций здравоохранения, работа которых связана с угрозой их жизни и здоровью, устанавливаются органами местного самоуправления.

В случае гибели работников муниципальной системы здравоохранения при исполнении ими трудовых обязанностей или профессионального долга во время оказания медицинской помощи или проведения научных исследований семьям погибших выплачивается единовременное денежное пособие. Размер такого пособия устанавливается органами местного самоуправления.

20.6. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ РИТУАЛЬНЫХ УСЛУГ

К вопросам местного значения поселения (подп. 22 п. 1 ст. 14 Федерального закона № 131) относится ***организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения***. Аналогичное полномочие предоставлено городским округам подп. 23 п. 1 ст. 16 данного закона. В ведении муниципального района находится содержание межпоселенческих мест захоронения и организация ритуальных услуг (подп. 17 п. 1 ст. 15).

Названные полномочия органов местного самоуправления раскрываются в Федеральном законе «О погребении и похоронном деле» (в ред. Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122). Впервые на законодательном уровне были установлены гарантии погребения с учетом прижизненного волеизъявления лица и пожелания его родственников. Закон «О погребении и похоронном деле» закрепляет также гарантии предоставления материальной и иной помощи для погребения умерших, достаточно подробно регулирует вопросы по организации мест погребения с учетом требований земельного, экологического и санитарного законодательства. Он устанавливает основы похоронного дела как самостоятельного вида деятельности.

Органам местного самоуправления принадлежат *полномочия* по организации и содержания мест погребения, установлению порядка предоставления ритуальных услуг, определению стоимости гарантированного перечня услуг по погребению и др.

Решение о создании мест погребения принимают органы исполнительной власти субъектов РФ или органы местного самоуправления, на территориях которых они создаются. Предложения по организации мест погребения могут быть внесены собраниями (сходами) граждан, проживающих в сельских поселениях, если это предусмотрено уставом муниципального образования. В Законе приводится *классификация мест погребения*:

- по принадлежности — государственные и муниципальные;
- по обычаям — общественные, вероисповедальные, воинские;
- по историческому и культурному значению — историко-мемориальные.

Отвод земельного участка для размещения места погребения осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с земельным законодательством, на основании проектной документации, утвержденной в установленном порядке. Размер бесплатно предоставляемого участка земли для погребения умершего на территориях кладбищ (за исключением Федерального военного мемориального) устанавливается органом местного самоуправления таким образом, чтобы гарантировать погребение на этом же участке земли умершего супруга или близкого родственника.

Правила содержания мест погребения устанавливаются органами местного самоуправления. На них, кроме того, возлагается обязанность в случае нарушения санитарных и экологических требований приостановить или прекратить деятельность на месте погребения и принять меры по устранению допущенных нарушений и ликвидации неблагоприятного воздействия на окружающую природную среду и здоровье человека, а также по созданию нового места погребения.

Общественные кладбища предназначены для погребения умерших с учетом их волеизъявления либо по решению специализированной службы по вопросам похоронного дела. Они находятся в ведении органов местного самоуправления. Порядок деятельности общественных кладбищ определяется органами местного самоуправления. В ведении органов местного самоуправления могут находиться также вероисповедальные кладбища, которые предназначены для погребения умерших одной веры. В этом случае порядок деятельности вероисповедальных кладбищ определяется органами местного самоуправления по согласованию с соответствующими религиозными объединениями. Деятельность общественных и вероисповедальных кладбищ на территориях сельских поселений может осуществляться гражданами самостоятельно.

Законодательство предусматривает возможность осуществления погребения путем предания огню, т.е. кремации с последующим

захоронением урны с прахом. В этих целях органами местного самоуправления создаются крематории и определяется порядок их деятельности. Для захоронения урн с прахом создаются стены скорби, которые могут находиться в ведении органов местного самоуправления.

Воинские, военные мемориальные кладбища, а также воинские захоронения в братских и индивидуальных могилах на общих кладбищах и вне кладбищ могут находиться в ведении органов местного самоуправления. Порядок их деятельности определяется органами исполнительной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления.

Перед проведением любых работ на территориях, где ранее велись боевые действия либо располагались места заключения жертв массовых репрессий, необходимо провести обследование местности в целях выявления возможных неизвестных захоронений. В случае их обнаружения органы местного самоуправления обязаны их обозначить и зарегистрировать, при необходимости произвести перезахоронение останков погибших.

Места погребения подлежат сносу и могут быть перенесены только по решению органов местного самоуправления в случае угрозы постоянных затоплений, оползней, после землетрясений и других стихийных бедствий.

Одним из основных полномочий органов местного самоуправления районов, поселений и городских округов в рассматриваемой сфере является организация похоронного дела, которая предполагает создание специализированных муниципальных служб по вопросам похоронного дела. Эти службы осуществляют погребение умерших и оказание необходимых ритуальных услуг. Порядок их деятельности определяется органами местного самоуправления. Например, решением Омского городского совета от 20 октября 2004 г. № 209 были утверждены Требования к специализированной службе по вопросам похоронного дела, а также Положение о порядке деятельности муниципальных кладбищ в г. Омске, о порядке создания семейных захоронений и ряд других нормативных актов. В соответствии со ст. 27 Федерального закона «О погребении и похоронном деле» при органах местного самоуправления могут быть созданы попечительские (наблюдательные) советы для осуществления общественного контроля за деятельностью в сфере похоронного дела. Так, в городе Омске попечительский совет создан из представителей религиозных, культурных и других организаций, оказывающих спонсорскую поддержку специализированным службам. Он выполняет координирующие и контролирующие функции.

Органы местного самоуправления наряду с иными органами и организациями обязаны оказывать содействие в исполнении воле-

изъявления умершего о погребении его тела (останков) или праха на указанном им месте погребения в случае его смерти в ином населенном пункте. Такое содействие выражается в помощи лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего и оплатить связанные с погребением расходы, в получении справки о смерти, разрешения на перевозку тела (останков) умершего, а также проездных документов.

Погребение гражданина, умершего дома, на улице или в ином месте, осуществляется специализированной службой по вопросам похоронного дела после установления его личности органами внутренних дел в течение трех суток после выяснения причины смерти. Погребение умерших, личность которых не установлена органами внутренних дел, осуществляется специализированной службой с согласия указанных органов на специальных участках общественных кладбищ. В этих случаях сверх общеустановленного перечня ритуальных услуг бесплатно предоставляется такая услуга, как облачение тела. Стоимость погребения указанных категорий граждан определяется органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления по согласованию с соответствующими отделениями Пенсионного фонда РФ и Фонда социального страхования РФ определяют стоимость услуг, входящих в гарантированный перечень услуг по погребению. Органы местного самоуправления устанавливают также требования, предъявляемые к качеству ритуальных услуг.

20.7. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ

Федеральный закон № 131 в редакции Федерального закона № 199 относит к вопросам местного значения поселения и городского округа ***организацию и осуществлению мероприятий по работе с детьми и молодежью***. Для муниципального района вопросами местного значения являются такие же мероприятия межпоселенческого характера. Отношения в указанной сфере регулируются нормативными актами субъектов РФ. Так, Закон Омской области «О молодежной политике на территории Омской области» от 13 марта 1996 г. содержит следующее определение: ***молодежная политика*** — совокупность принципов и норм, которыми руководствуются органы государственной власти Омской области и органы местного самоуправления Омской области в своей деятельности в отношении детей и молодежи, а также деятельность названных органов, направленная

на создание правовых, экономических и организационных условий для самореализации личности молодого человека и развития молодежных и детских объединений. К компетенции органов местного самоуправления Омской области в рассматриваемой сфере относятся: формирование местных бюджетов в части финансирования молодежной политики на территории соответствующих муниципальных образований; разработка и принятие местных нормативов финансирования молодежной политики; разработка и реализация соответствующих муниципальных программ; создание, реорганизация и ликвидация уполномоченных органов местного самоуправления в сфере молодежной политики и муниципальных учреждений, осуществляющих деятельность в этой сфере.

Согласно Федеральному закону «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 г. органы местного самоуправления участвуют в осуществлении соответствующих видов деятельности. Более того, одним из принципов функционирования рассматриваемой системы является государственная поддержка деятельности органов местного самоуправления и общественных объединений *по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.*

Органы местного самоуправления выполняют функции органов опеки и попечительства и в этом качестве дают в установленном порядке согласие на перевод детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из одного образовательного учреждения в другое либо на изменение формы обучения до получения ими основного общего образования, а также на исключение таких лиц из любого образовательного учреждения. Они участвуют в пределах своей компетенции в проведении индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними, осуществляют меры по защите личных и имущественных прав несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства.

Органы по делам молодежи и учреждения органов по делам молодежи (включая муниципальные) участвуют в разработке и реализации целевых программ по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, осуществляют организационно-методическое обеспечение и координацию деятельности находящихся в их ведении социальных учреждений, клубов и иных учреждений, оказывают содействие детским и молодежным общественным объединениям, участвуют в организации отдыха, досуга и занятости несовершеннолетних. Например, летом 2005 г. в г. Омске были трудоустроены 592 подростка из многодетных семей, 1685 подростков из неполных и малообеспеченных семей, 268 детей-сирот и 102 подростка, состоящих на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних.

Перечень полномочий органов местного самоуправления в социально-культурной сфере является открытым. Органы местного самоуправления наделены также иными полномочиями в социально-культурной сфере. Названные полномочия предусмотрены специальными законодательными актами, которые детализируют соответствующие положения муниципального законодательства. Согласно Федеральному закону № 131 органы местного самоуправления поселения, муниципального района, городского округа вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ. Для этого необходимо наличие доходов местных бюджетов (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ).

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Какими полномочиями обладают органы местного самоуправления в сфере социальной защиты населения?
2. Каковы полномочия органов местного самоуправления в сфере образования?
3. Какими полномочиями органов местного самоуправления в сфере культуры, физической культуры и спорта?
4. Что входит в полномочия органов местного самоуправления в сфере здравоохранения?
5. Каковы полномочия органов местного самоуправления в сфере организации ритуальных услуг?
6. Какие полномочия имеют органы местного самоуправления в сфере молодежной политики?

РЕШИТЕ КАЗУСЫ

■ Администрация муниципального района решила организовать общественные работы по следующим направлениям: заготовка и хранение сельскохозяйственной продукции, уход за престарелыми, строительство моста, разведение домашней птицы для муниципальной столовой. Участникам общественных работ выплачивался временный заработок и шел трудовой стаж. Правильно ли администрация муниципального района организовала общественные работы?

■ Федеральным законодательством учителям установлена ежемесячная денежная компенсация на книгоиздательскую продукцию и печатные издания. Обязанность по ее выплате возлагается на учредителей школы. Компенсация не была выплачена работникам средней школы. По требованию учителей местная администрация указала, что учредителем школы является ее подразделение — отдел народного образования. Это означает, что местная администрация прекращает осуществлять полномочия по управлению данной школой, в том числе по ее финансированию. Как учителям получить компенсацию?

■ Прокурор района обжаловал в судебном порядке постановление главы администрации района о закрытии яслей-сада. Помещение, в котором располагались ясли-сад, было сдано районной администрацией в аренду общественному объединению. Решите дело.

■ Постановлением главы города утверждено положение об обязательном квотировании рабочих мест для женщин, имеющих детей-инвалидов в возрасте до 18 лет на всех предприятиях города со среднесписочной численностью работающих не менее 35 человек. Квота была установлена в размере 3% среднесписочного состава. Оцените правомерность данного акта.

■ Иностранному гражданину городской администрацией была продана картина Карла Брюллова, находящаяся в местном музее изобразительных искусств. Вырученные деньги направлены на постройку нового здания детского дома. Законна ли данная сделка?

Глава 21

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА

21.1. СОДЕЙСТВИЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМ ОРГАНАМ СО СТОРОНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

На территории муниципальных районов и городских округов осуществляют свою деятельность правоохранительные органы. В их состав входят органы суда, прокуратуры, следственный аппарат органов внутренних дел, органы юстиции. По своему правовому статусу они независимы от какого-либо местного влияния.

Органы местного самоуправления в ***пределах своих полномочий оказывают содействие правоохранительным органам*** в их работе. Они передают им в безвозмездное пользование здания, сооружения и помещения, находящиеся в муниципальной собственности, для размещения структурных подразделений и служб. На них возложена обязанность обеспечить медицинское, жилищное и социально-бытовое обслуживание служащих правоохранительных органов, проживающих на территории муниципального образования, за счет средств федерального бюджета.

В целях оказания *содействия прокуратуре* в осуществлении общего надзора органы местного самоуправления извещают соответствующего прокурора о дате и времени своего заседания, заблаговременно высылают ему проекты муниципальных правовых актов. Участие прокурора в заседаниях представительного органа муниципального образования и коллегий местной администрации позволяет ему уже на стадии рассмотрения и принятия правовых актов давать им юридическую оценку, предотвращать нарушения законности, оказывать правовую помощь депутатам и муниципальным служащим.

В соответствии с действующим законодательством прокуратура координирует деятельность органов внутренних дел, федеральной службы безопасности, федеральной службы по контролю за оборотом

наркотиков, федеральной таможенной службы России по объединению их усилий в борьбе с преступностью. В порядке содействия прокуратуре в осуществлении координационной функции органы местного самоуправления предоставляют ей комплексные программы по борьбе с преступностью, наркоманией, детской беспризорностью, злоупотреблениями в сфере приватизации муниципального имущества.

Органы местного самоуправления создают условия для участия прокурора в рассмотрении представлений и протестов, внесенных им на вступившие в законную силу муниципальные правовые акты. Это помогает прокурору в реализации конституционной обязанности по обеспечению законности на территории муниципального образования, получать дополнительную информацию о нарушениях федеральных законов и законов субъекта Российской Федерации, определять совместно с депутатами представительного органа местного самоуправления пути их устранения и предупреждения. Так, участие прокуроров Пуровского района, городов Салехарда и Надыма Ямало-Ненецкого автономного округа в рассмотрении на заседаниях муниципальных советов своих представлений о незаконности закрепления в уставах муниципального района и городских округов полномочий по установлению административной ответственности и размеров штрафов дало возможность не только устранить нарушения законности, но и существенно улучшить содержание и редакцию уставов. В результате обсуждения представлений прокуратуры удалось непосредственно на заседаниях советов скорректировать действующие нормы уставов или сформулировать новые нормы, исключающие присвоение полномочий федеральных и региональных органов государственной власти муниципальными образованиями.

Исполнительные органов местного самоуправления муниципальных образований и городских округов содействуют *судам общей юрисдикции*: составляют списки присяжных заседателей. Списки составляются с учетом принципа равенства всех граждан перед законом и судом. Не допускаются какие-либо ограничения на включение граждан в списки присяжных заседателей в зависимости от социального происхождения, расы и национальности, имущественного положения, принадлежности к политическим партиям и общественным объединениям, пола и вероисповедания.

О завершении работы по составлению общих списков присяжных заседателей исполнительные органы местного самоуправления оповещают население и в течение двух недель допускают всех желающих к ознакомлению с этими списками, а также рассматривают поступающие заявления о внесении в них необходимых изменений. По письменному заявлению священнослужителей они исключаются из списков присяжных заседателей.

Особое место в системе судов общей юрисдикции занимают мировые судьи. Создание мировой юстиции в современной России сделало правосудие более доступным и приблизило его к населению, ускорило развитие федерализма в стране, повысило оперативность и динамичность судопроизводства, обеспечило его дальнейшую демократизацию. По своему назначению и роли в отправлении правосудия мировая юстиция стала ближе к местному самоуправлению, чем другие суды общей юрисдикции.

Взаимодействие между органами местного самоуправления и мировыми судьями строится на принципах защиты прав и свобод человека и гражданина на территории муниципальных образований. Однако оно осуществляется при строгом соблюдении самостоятельности мировой юстиции, независимости судей и их подчинения только Конституции РФ и законам.

Вместе с тем органы местного самоуправления должны создавать необходимые условия для работы мировых судей. Как показывает практика, они предоставляют мировым судьям служебные помещения, средства связи, оказывают коммунальные услуги, обеспечивают их жилой площадью, выделяют для их детей места в детских дошкольных учреждениях. Если мировые судьи проживают в сельской местности, то им предоставляются земельные участки из земель муниципального фонда для ведения подсобного хозяйства.

Органы местного самоуправления *оказывают содействие органам и учреждениям Министерства юстиции РФ* в осуществлении их функций. Они предоставляют министерствам и управлениям юстиции субъектов РФ документы, подтверждающие существование на территории муниципального образования не менее пятнадцати лет религиозной группы, для государственной регистрации ее в качестве религиозной организации и наделения правоспособностью юридического лица. На них возложена обязанность содействовать учреждениям по исполнению наказаний Министерства юстиции РФ в комплектовании квалифицированного состава кадров, создании условий для привлечения осужденных к труду, размещении муниципальных заказов по производству товаров массового спроса на предприятиях, расположенных в рабочих зонах учреждений.

Эффективной формой содействия учреждениям по исполнению наказаний Министерства юстиции РФ являются наблюдательные комиссии, которые начали создаваться в последние годы при исполнительных органах местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. Они осуществляют контроль за соблюдением законности в местах лишения свободы, решают вопросы социальной защиты осужденных, занимаются трудовым и бытовым обустройством лиц, освободившихся из мест лишения свободы. Комиссии ведут прием осужденных, возбуждают ходатайства о помиловании или

условно-досрочном освобождении, оказывают помощь в социальной реабилитации лиц, отбывших сроки наказания.

Федеральный закон «О борьбе с терроризмом» от 25 июля 1998 г. устанавливает обязанность органов местного самоуправления оказывать содействие органам государственной власти и должностным лицам, осуществляющим борьбу с терроризмом. По решению органов местного самоуправления может быть усилена охрана зданий образовательных учреждений, поликлиник и больниц, муниципальных предприятий, рынков, средств коммунального транспорта, водозаборов, а также введено дополнительное патрулирование на улицах городов, в подземных переходах и т.п. Однако деятельность органов местного самоуправления по укреплению законности на территории муниципальных образований не сводится только к оказанию содействия правоохранительным органам Российской Федерации в осуществлении их функций. Они обеспечивают соблюдение законов, нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти, охрану прав и свобод граждан. На них возложен контроль за соблюдением муниципальных правовых актов всеми предприятиями, учреждениями и организациями, должностными лицами и гражданами на территории каждого муниципального образования. Благодаря этому обеспечивается единство законности на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

21.2. ОРГАНИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ МИЛИЦИИ

В настоящее время охрану общественного порядка в стране, в том числе и на муниципальном уровне, обеспечивают федеральные и территориальные органы системы Министерства внутренних дел Российской Федерации (МВД России). Среди них ведущая роль принадлежит ***милиции общественной безопасности***, в состав которой входят различные структурные службы и подразделения. В зависимости от функционального назначения милицейских структур выделяются: дежурные части; участковые уполномоченные; подразделения Государственной инспекции безопасности дорожного движения (ГИБДД); отряды милиции особого назначения (ОМОН); специальные приемники для содержания лиц, арестованных в административном порядке; подразделения милиции вневедомственной охраны при органах внутренних дел; патрульно-постовая служба; специализированные отделения дознания и другие подразделения.

Для выполнения своих функций милиция общественной безопасности наделена *широкими полномочиями*. Согласно ст. 9 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. «О милиции» (в ред. 2005 г.) она обеспечивает личную и общественную безопасность,

поддерживает общественный порядок, занимается выявлением, предупреждением и пресечением преступлений и административных правонарушений, раскрывает своими силами преступления, по делам о которых производство предварительного следствия необязательно, ведет розыск отдельных категорий лиц, оказывает помощь юридическим и физическим лицам в защите их прав и законных интересов.

Однако в ст. 132 Конституции РФ сформулирована правовая норма, согласно которой органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют охрану общественного порядка. В несколько иной редакции эта норма воспроизведена в Федеральном законе 2003 г., который относит организацию охраны общественного порядка силами муниципальной милиции к вопросам местного значения муниципального района и городского округа (ст. 15 и 16).

Анализ действующего законодательства и сложившейся практики местного самоуправления позволяет сделать вывод, что в настоящее время органы муниципальной власти осуществляют в сфере охраны общественного порядка лишь координационную функцию. В пределах своей компетенции они согласовывают деятельность подразделений милиции общественной безопасности, предприятий и организаций, расположенных на территории муниципальных образований, направляют их усилия на охрану общественного порядка с наименьшими затратами сил и средств. Реализуя полномочия по осуществлению координационной функции, органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов *совершают следующие юридически значимые действия*:

1) определяют задачи и разрабатывают меры по соблюдению на территории муниципальных образований законов, нормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению охраны прав и свобод граждан;

2) формируют за счет средств собственных бюджетов дополнительную штатную численность милиции общественной безопасности;

3) утверждают в должности начальников милиции общественной безопасности районного, городского отдела (управления) внутренних дел, участковых инспекторов милиции;

4) Заслушивают отчеты начальников районных, городских органов внутренних дел о состоянии охраны общественного порядка на обслуживаемой территории;

5) принимают предусмотренные законодательством меры по поддержанию общественного порядка во время проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, спортивных, зрелищных и других массовых мероприятий;

6) участвуют в пределах своей компетенции в обеспечении безопасности дорожного движения, а также санкционируют размещение наружной рекламы на улицах (дорогах) городских и сельских насе-

ленных пунктов, а за их пределами — в полосе отвода и придорожной зоне автомобильных дорог;

7) осуществляют в случае стихийных бедствий, экологических и техногенных катастроф, эпидемий, эпизоотий, пожаров, массовых нарушений общественного порядка предусмотренные законом меры по спасению людей, защите их жизни и здоровья, сохранению материальных ценностей, поддержанию порядка;

8) во время рабочей забастовки принимают все зависящие от них меры для обеспечения общественного порядка, сохранности имущества юридических и физических лиц, а также для непрерывной работы машин и оборудования, остановка которых представляет угрозу жизни и здоровью людей;

9) проводят в населенных пунктах регистрационный учет граждан, за исключением военных городков, закрытых и приграничных поселений;

10) привлекают граждан, общественные объединения, предприятия и организации к охране общественного порядка.

В целях повышения эффективности координационной функции органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка создаются комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также административные комиссии. Хотя эти комиссии действуют при исполнительных органах местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, тем не менее, не все они входят в структуру органов местного самоуправления.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав обеспечивают государственный подход к решению проблем профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав и законных интересов. В соответствии с Федеральным законом «Об основах системы профилактики и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июля 1999 г. они согласовывают деятельность предприятий, учебных и воспитательных учреждений, где работают, учатся или отбывают наказание несовершеннолетние, в целях предупреждения безнадзорности и правонарушений и защите их прав. Наряду с этим комиссии рассматривают дела об административных правонарушениях подростков, а также дела в отношении родителей несовершеннолетних или лиц, их заменяющих (ст. 23.2 КоАП РФ).

Административные комиссии не включены действующим КоАП РФ в состав органов, рассматривающих дела об административных правонарушениях (глава 23). Но они создаются в соответствии с законодательством субъектов РФ как органы охраны общественного порядка.

Правовую основу деятельности комиссий часто составляют нормы законов субъектов РФ об административной ответственности. Среди них наиболее распространенными являются законы об адми-

нистративной ответственности за правонарушения в жилищно-коммунальном хозяйстве, на муниципальном транспорте, в сфере благоустройства, озеленения и санитарного содержания городов, поселков и сельских населенных пунктов. В этом случае административные комиссии наделяются статусом юрисдикционных органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, отнесенных региональным законодательством к компетенции субъектов РФ. Комиссии формируются при исполнительных органах местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, которые координируют их деятельность по привлечению к ответственности лиц, совершивших административные правонарушения.

В качестве примера можно сослаться на Закон Воронежской области «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» от 31 декабря 2003 г. В нем сформулированы составы административных правонарушений по предметам ведения субъекта Российской Федерации, определены виды наказаний и предусмотрено создание административных комиссий, осуществляющих функцию применения мер административной ответственности (ст. 7).

Однако в ряде субъектов РФ создаются административные комиссии как органы местного самоуправления, не наделенные функциями административной юрисдикции, но осуществляющие свою деятельность в рамках законодательства о местном самоуправлении. В тесном взаимодействии с органами милиции общественной безопасности они обеспечивают охрану общественного порядка на территории муниципальных образований, осуществляют защиту собственности от преступных посягательств, занимаются профилактикой правонарушений и правовым воспитанием населения. Такие комиссии сформированы при исполнительных органах местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в республиках Северного Кавказа. Они по существу являются организационно-правовой формой координации несоподчиненных органов охраны общественного порядка.

В состав комиссий обычно входят представители исполнительных органов местного самоуправления, милиции общественной безопасности, органов по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), общественных объединений граждан. Руководят их работой исполнительные органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов.

Несмотря на достаточно широкую компетенцию органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по осуществлению координационной функции в сфере охраны общественного порядка на подведомственной территории, они тем не менее не реализуют свои полномочия по самостоятельному обеспечению охраны общественного порядка, предоставленные им Конституцией РФ и Федеральным законом 2003 г.

Такое ненормальное положение сложилось в связи с тем, что централизованное структурное построение системы МВД России не в полной мере отражает новые реалии федеративного устройства государства и фактически игнорирует наличие в стране одной из конституционных форм организации публичной власти — местного самоуправления. По этой причине до сих пор *не сформирована муниципальная милиция*, с помощью которой органы местного самоуправления муниципального района и городского округа должны организовать на подведомственной территории охрану общественного порядка (ст. 15 и 16 Федерального закона 2003 г.). Население муниципальных образований по существу лишено конституционного права самостоятельно обеспечивать охрану общественного порядка, личную и имущественную безопасность граждан, обстановку спокойствия для их проживания и отдыха.

Указом Президента РФ «О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка» от 3 июня 1996 г. № 802 дано поручение Правительству РФ разработать и внести в Государственную Думу Федерального Собрания РФ законопроекты, предусматривающие комплексный подход к решению задач, связанных с формированием муниципальных органов охраны общественного порядка.

На основании данного Указа Правительство РФ внесло в порядке законодательной инициативы на рассмотрение Государственной Думы проект Федерального закона «Об органах охраны общественного порядка в Российской Федерации».

В соответствии с проектом закона ***муниципальной милицией*** являются органы местного самоуправления, призванные охранять в пределах своих полномочий общественный порядок на территории соответствующего муниципального образования (ст. 20). *Создание*, *реорганизация и ликвидация* органов муниципальной милиции осуществляются представительными органами местного самоуправления в соответствии с уставами муниципальных образований. Положение об органе муниципальной милиции принимается представительным органом на основе Типового положения, утверждаемого Правительством РФ, и подлежит государственной регистрации в федеральном органе исполнительной власти в области внутренних дел в порядке, установленном федеральным законом.

Штатная численность муниципальной милиции определяется представительным органом местного самоуправления в соответствии с нормативами, установленными Правительством РФ.

Руководитель органа муниципальной милиции назначается на должность главой муниципального образования по согласованию с представительным органом местного самоуправления. Его кандидатура подбирается из числа граждан, имеющих квалификационное свиде-

тельство, высшее юридическое образование и опыт работы в правоохранительных органах России не менее пяти лет.

В проекте закона определена компетенция муниципальной милиции в сфере охраны общественного порядка. По характеру и объему полномочий она практически не отличается от компетенции милиции общественной безопасности (ст. 16).

В настоящее время в отдельных субъектах Российской Федерации создаются за счет средств местных бюджетов органы охраны общественного порядка, которые лишь по недоразумению называются муниципальной милицией. Они входят в структуру милиции общественной безопасности и подчинены вышестоящим органам внутренних дел. Все должности в них замещены не муниципальными, а государственными служащими.

Практика формирования муниципальной милиции в системе МВД России грубейшим образом нарушает нормы Конституции РФ и действующего законодательства о местном самоуправлении.

Согласно Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12). Они самостоятельно осуществляют охрану общественного порядка на территории муниципальных образований, что гарантируется запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами (ст. 132 и 133). Организация охраны общественного порядка на территории муниципального района и городского округа муниципальной милицией отнесена Федеральным законом 2003 г. к вопросам местного значения.

Сказанное позволяет сделать вывод, что формирование муниципальной милиции в системе МВД России противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Муниципальная милиция по своему правовому статусу может быть лишь одним из видов исполнительных органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. Она не должна входить в систему органов государственной власти, в том числе и в систему МВД России. Порядок формирования муниципальной милиции, ее компетенция, структура и штатная численность могут быть определены уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Жесткая централизация в определении правового статуса муниципальной милиции, предусмотренная проектом Федерального закона «Об органах охраны общественного порядка в Российской Федерации», совершенно неуместна. Она не позволяет формировать муниципальную милицию с учетом природно-географических, экономических и криминологических особенностей муниципальных районов и городских округов России, их исторических, национальных и иных местных традиций.

По вопросу о конкретных моделях муниципальной милиции в научной литературе высказываются разные мнения. Одни ученые считают, что в России должна быть создана *трехуровневая структура органов охраны общественного порядка*: федеральная милиция, милиция субъектов РФ и муниципальная милиция. В этом случае на муниципальную милицию должны быть возложены практически все функции, осуществляемые сегодня федеральной милицией в муниципальных районах и городских округах. Структура муниципальной милиции будет тогда почти полностью совпадать со структурой районного, городского отдела (управления) внутренних дел.

При таком подходе на территории муниципальных районов и городских округов не будут создаваться государственные органы охраны общественного порядка. Муниципальная милиция будет обладать самостоятельностью и автономностью в обеспечении охраны общественного порядка на обслуживаемой территории, осуществлять свою деятельность обособленно от системы органов внутренних дел.

Другие ученые обосновывают позицию, согласно которой *муниципальная милиция должна создаваться не вместо органов федеральной милиции на местах, а наряду с ними, в качестве самостоятельных структур охраны общественного порядка*, входящих в систему исполнительных органов местного самоуправления. На нее могут быть возложены лишь отдельные функции охраны общественного порядка, выполняемые теперь милицией общественной безопасности. Одновременно потребуется четко разграничить компетенцию между федеральными и муниципальными органами охраны общественного порядка, обеспечить их тесное взаимодействие, наладить эффективный контроль за деятельностью несоподчиненных структур.

Богатый опыт формирования муниципальной полиции в зарубежных странах показывает, что любая из приведенных выше моделей может подойти и для России. Однако для практического решения вопроса о создании муниципальной милиции в нашей стране *первая модель является предпочтительнее*. Она не повлечет за собой формирование многочисленных координирующих органов, появление параллелизма и дублирования в деятельности федеральной и муниципальной милиции, не приведет к неоправданной затрате материальных и финансовых средств.

Многоуровневое построение полицейской системы с непосредственным подчинением ее структур исполнительным органам государственной и муниципальной власти показало свою эффективность в таких странах, как США, Германия, Франция, Италия, Япония. Оно не только разрушило монополизм в охране общественного порядка, но и стало одной из главных гарантий развития демократии. Граждане больше доверяют муниципальной полиции, активно помогают ей

в охране общественного порядка, осуществляют в той или иной форме общественный контроль за ее деятельностью.

Формированием муниципальной полиции в зарубежных странах занимаются органы местного самоуправления. Полиция находится в их непосредственном подчинении, содержится за счет местного бюджета, функционирует в пределах четко определенной юрисдикции и выполняет задачи по обеспечению личной и имущественной безопасности населения муниципального образования. Представляя собой самостоятельную структуру, муниципальная полиция выполняет все основные функции по охране общественного порядка на местах. При этом исключается дублирование полицейских функций на муниципальном уровне. Так, например, муниципальная полиция Франции призвана обеспечивать охрану правопорядка, общественной безопасности, спокойствия и санитарии в пределах обслуживаемой территории. На нее возложены следующие функции:

- безопасность движения и удобство передвижения по улицам, пристаням, площадям, зрелищным местам;
- пресечение посягательств на общественное спокойствие граждан, обеспечение покоя жителей в ночное время;
- контроль правильности продажи товаров, реализуемых на вес и меру, чистоту продуктов, представленных на продажу;
- контроль за порядком на рынках, базарах, кладбищах, в кафе и других публичных местах;
- оказание помощи гражданам при авариях, техногенных катастрофах и стихийных бедствиях;
- принятие предварительных (временных) мер в отношении душевнобольных, состояние которых угрожает общественной морали, безопасности людей и сохранности собственности;
- предупреждение и устранение вредных последствий нахождения в населенных пунктах беспризорных животных, в том числе диких.

Становление местного самоуправления в России позволяет использовать богатый зарубежный опыт для формирования муниципальной милиции. С его учетом следует как можно раньше создать муниципальную милицию, передав ей все службы и подразделения милиции общественной безопасности, за исключением отрядов милиции особого назначения (ОМОН) и специализированных подразделений ГИБДД. В законодательном порядке на нее целесообразно возложить практически все функции милиции общественной безопасности, предоставив для их осуществления необходимые полномочия, материальные и финансовые ресурсы. Видимо есть смысл последовать и рекомендательной норме Указа Президента РФ «О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общест-

венного порядка» от 3 июня 1996 г. и предусмотреть в уставах муниципальных образований выборность населением руководителей муниципальной милиции в муниципальных районах и городских округах.

Стремление отдельных ведомств России и впредь придерживаться экстенсивного пути развития органов внутренних дел посредством наращивания численности сотрудников милиции обречено на неудачу. Система органов внутренних дел страны вследствие своей громоздкости и бюрократичности уже в недалеком будущем может оказаться на грани потери управляемости. Остро встал вопрос от реформировании системы МВД России, создании муниципальной милиции, функции которой наиболее полно отвечали бы интересам населения конкретной территории. Выполнение законодательных предписаний об организации охраны общественного порядка силами муниципальной милиции сделает полнокровным самоуправление в России, повысит личную и имущественную безопасность граждан, поднимет авторитет милиции в глазах населения.

21.3. УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

Проведение в России глубоких экономических и социальных реформ повлекло за собой не только положительные, но и отрицательные последствия. Одним из наиболее серьезных отрицательных последствий стало значительное ухудшение криминогенной ситуации в стране, резкое снижение уровня личной и имущественной безопасности, самая настоящая деградация общественного порядка. В этих условиях у населения муниципальных образований объективно возникла потребность в самоорганизации с целью охраны общественного порядка, обеспечения личной и имущественной безопасности. Вовлечение населения в охрану общественного порядка стало одной из важнейших задач местного самоуправления в России, смысл и назначение которого как раз и состоит в самостоятельном и под свою ответственность решении всех вопросов местного значения.

Правовую основу ***участия населения в охране общественного порядка*** составляют Конституции РФ, федеральные законы, указы президента РФ, законы субъектов РФ, муниципальные правовые акты.

В ст. 30 Конституции РФ записано: «Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется» (ч. 1). Поскольку нормы Конституции РФ имеют высшую юридическую силу, прямое действие и применяются на всей территории России, то граждане могут беспрепятственно

объединяться на их основе по интересам и целям, в том числе и для охраны общественного порядка.

Обобщение практики участия населения в охране общественного порядка на территории муниципальных образований России показало, что граждане активно используют свое конституционное право на объединение. За последние годы в стране созданы различные *формирования населения по охране общественного порядка.* Среди них наибольшее распространение получили:

- группы патрулирования;
- штабы по чрезвычайному реагированию;
- пункты охраны общественного порядка;
- добровольные народные дружины;
- оперативные отряды;
- специальные оперативные группы;
- дневные, ночные или круглосуточные посты в микрорайонах и местах массового пребывания граждан;
- советы профилактики правонарушений.

Все перечисленные виды самодеятельных формирований граждан по охране общественного порядка относятся к местным общественным объединениям. Поэтому они могут в соответствии со ст. 14 Федерального закона «Об общественных объединениях» от 14 апреля 1995 г. осуществлять свою деятельность в границах муниципального образования, в тесном взаимодействии с органами местного самоуправления.

На уровне субъектов РФ принимаются законы и подзаконные нормативные правовые акты органов исполнительной власти по вопросам формирования и деятельности общественных объединений правоохранительной направленности. В их числе выделяются комплексные законы об участии населения в охране общественного порядка (г. Москва, Пермская, Белгородская, Смоленская, Липецкая и Рязанская области). Они определяют основные принципы и формы участия населения в охране общественного порядка, закрепляют задачи, порядок образования и полномочия специализированных общественных объединений, предусматривают меры поощрения и правовые гарантии граждан, принимающих участие в поддержании общественного порядка. Нормами законов проводится разграничение полномочий по руководству общественными объединениями правоохранительной направленности между органами местного самоуправления и администрациями предприятий и организаций, вне зависимости от форм собственности, при которых созданы соответствующие объединения.

Граждане участвуют в охране общественного порядка на принципах добровольности, самоуправления, законности, уважения прав и свобод человека, гласности, морального и материального поощ-

рения их деятельности. За хорошую работу на общественных началах им могут предоставляться определенные льготы, выплачиваться премии, даваться Почетные грамоты и другие награды.

В законах субъектов РФ предусмотрены различные организационные формы участия населения в охране общественного порядка. Тем не менее практически все законы ставят на первое место по своей значимости добровольные народные дружины по охране общественного порядка (ДНД), а также закрепляют в самых общих чертах их правовой статус.

Почти в половине субъектов РФ актами исполнительных органов государственной власти утверждены Положения о муниципальной народной дружине. Они определяют порядок образования народных дружин, их задачи, полномочия, формы и методы деятельности, материально-техническое обеспечение, а также гарантии эффективной работы.

Муниципальные народные дружины создаются в районах, городах, поселках и других населенных пунктах. Они учреждаются исполнительными органами местного самоуправления, органами ТОС, трудовыми коллективами предприятий и организаций, студенческими коллективами учреждений высшего профессионального образования, общественными объединениями граждан. Руководство деятельностью дружины осуществляют штаб и командир дружины, назначаемый на должность и освобождаемый от должности штабом народной дружины по согласованию с исполнительным органом местного самоуправления. Помощь в организации оперативной работы дружины оказывают должностные лица органов внутренних дел муниципальных районов и городских округов.

Муниципальные народные дружины проводят рейды в наиболее сложных в криминогенном отношении микрорайонах, пресекают правонарушения, выявляют безнадзорных детей и подростков, обеспечивают безопасность дорожного движения, участвуют в поддержании общественного порядка при стихийных бедствиях и техногенных катастрофах, дежурят в местах массового отдыха населения.

Положение о муниципальных народных дружинах предусматривают возможность создания специализированных отрядов или групп в составе дружин в целях лучшей организации работы по борьбе с отдельными видами правонарушений. В муниципальных районах Иркутской области сформированы отряды по охране рыбных ресурсов и диких охотничьих животных, по охране лесов в пожароопасный период, по профилактике имущественных правонарушений.

Постановлением главы администрации Брянской области от 3 октября 1996 г. утверждено Временное положение о молодежных оперативных отрядах по охране общественного порядка и предупре-

ждению правонарушений среди несовершеннолетних и молодежи. Отряды являются структурными подразделениями муниципальных народных дружин, которые создаются по месту учебы, работы или жительства, в молодежных общежитиях, общественных пунктах охраны порядка. Они обеспечивают охрану общественного порядка в студенческих и рабочих общежитиях, на дискотеках и вечерах отдыха, проводят профилактику правонарушений среди подростков и молодежи, оказывают содействие правоохранительным органам в борьбе с наркоманией и преступностью.

В Красноярске муниципальные народные дружины действуют во всех районах города. Они несут охрану общественного порядка по территориальному принципу. Но наряду с ними сформированы специализированные дружины, в состав которых входят отряды в дворовых комплексах, учебных заведениях, отряды по безопасности дорожного движения, конный патруль. Силами муниципальных народных дружин каждый год предотвращается в среднем более 1000 правонарушений.

Иногда в содержании узко специализированных муниципальных правовых актов встречаются отдельные нормы, регулирующие отношения по охране общественного порядка на локальном уровне. Так, в сентябре 1998 г. мэр Ярославля утвердил Положение о старостах домов (дворов) и домовых комитетах, в котором преобладают нормы о порядке содержания в надлежащем состоянии жилья и дворов. Вместе с тем *старостам* предписано работать в тесном взаимодействии с участковыми инспекторами и общественными пунктами охраны правопорядка по всем вопросам поддержания общественного порядка в жилых домах, на улицах и во дворах, принимать меры общественного воздействия в отношении лиц, нарушающих общественный порядок.

Домовые комитеты Ярославля наряду с выполнением задач по сохранности жилья и благоустройству дворов принимают участие в охране общественного порядка. Они должны осуществлять контроль за квартирами, частными домами, в случае длительного отсутствия жильцов, сообщать в органы внутренних дел о происшествиях, подозрительных лицах, бесхозных автомобилях, проводить разъяснительную работу с жильцами по предупреждению квартирных краж, правонарушений, совершаемых в быту.

В отдельных субъектах Российской Федерации общественные пункты охраны правопорядка превращаются в опорные центры по оказанию содействия органам местного самоуправления в борьбе с правонарушениями. В Тульской и Воронежской областях, например, при общественных пунктах охраны правопорядка действуют *советы общественности*, *советы профилактики и товарищеские суды*. Совместными усилиями они проводят большую работу по охране

общественного порядка, профилактике правонарушений, правовому воспитанию населения.

Относительно новой формой охраны общественного порядка в муниципальных образованиях России стали *патрульные казачьи дружины*. Правовая основа для их формирования была заложена Указом Президента РФ «О привлечении членов казачьих обществ к государственной и иной службе» от 16 апреля 1996 г.

Казачья дружина по охране общественного порядка формируется на принципах добровольности. В дружину принимают только в индивидуальном порядке на казачьем круге или собрании дружины. Кандидатом в дружину может быть лишь совершеннолетний гражданин России, прошедший военную службу, способный по своим моральным и деловым качествам, физической подготовке и состоянию здоровья выполнять задачи по охране общественного порядка. Не могут состоять в дружине казаки, ранее судимые или привлекавшиеся к административной ответственности. Дружину возглавляет командир, назначаемый из числа наиболее авторитетных казаков.

В настоящее время в России сформировано 1237 казачьих дружин по охране общественного порядка, в которых несут службу на общественных началах более 50 тыс. человек. В тесном взаимодействии с органами внутренних дел они проводят профилактику правонарушений, осуществляют конное патрулирование, поддерживают общественный порядок в местах отдыха населения, пресекают преступления против общественного порядка и общественной безопасности.

Таким образом, формирование общественных объединений правоохранительной направленности существенно расширяет социальную базу местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка, обеспечении личной и имущественной безопасности граждан. Население муниципальных образований получает необходимые правовые знания, приобретает неоценимый опыт по самостоятельному решению вопросов охраны общественного порядка, профилактики правонарушений. События последних лет показывают, что преступники получают эффективный отпор только там, где сталкиваются не только с мощью государства, но и с хорошо организованным, сплоченным гражданским обществом.

21.4. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВСЕОБЩЕЙ ВОИНСКОЙ ОБЯЗАННОСТИ

Согласно ст. 59 Конституции РФ защита Отечества является долгом и обязанностью граждан России. В содержании этой статьи выражено единство правовых и нравственных начал всеобщей воинской обязанности, которая реализуется главным образом в форме

прохождения действительной военной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации.

В пределах своих полномочий ***всеобщую воинскую обязанность обеспечивают органы государственной и муниципальной власти, должностные лица предприятий, учреждений и организаций***. Нормами Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. (в ред. 2005 г) им предписано организовывать воинский учет граждан, подготовку их к военной службе, поступление на службу и ее прохождение, пребывание в запасе (резерве), военное обучение в условиях войны (ст. 2).

Воинский учет граждан осуществляется по месту их жительства военными комиссариатами (военкоматами) Министерства обороны РФ. Однако на тех территориях, где отсутствуют военкоматы, федеральные полномочия по осуществлению воинского учета передаются органам местного самоуправления поселений и городских округов. Совокупность таких полномочий именуется первичным воинским учетом граждан (ст.8).

Органы местного самоуправления осуществляют *первичный воинский учет граждан*, проживающих или пребывающих на подведомственной территории, в соответствии с Положением о воинском учете, которое утверждается Правительством РФ. Для выполнения своих задач органы местного самоуправления вправе:

- запрашивать у предприятий, учреждений и организаций, а также граждан информацию, необходимую для занесения в документы воинского учета;
- вызывать граждан по вопросам воинского учета и оповещать их о вызовах (повестках) соответствующих военкоматов;
- определять порядок оповещения граждан о вызовах (повестках) военкоматов;
- определять порядок приема граждан по вопросам воинского учета;
- запрашивать у военкоматов разъяснения по вопросам первичного воинского учета;
- вносить в военкоматы предложения о совершенствовании организации первичного воинского учета.

При осуществлении первичного воинского учета граждан органы местного самоуправления обязаны обеспечить по установленной форме сбор, обработку и хранение всей необходимой информации. Она должна быть достоверной, сопоставимой и пригодной для проверки. В случае изменения сведений, содержащихся в документах первичного воинского учета, новая информация направляется в соответствующий военкомат в двухнедельный срок со дня ее получения.

Органы местного самоуправления должны иметь объективную информацию по всем вопросам первичного воинского учета граждан. В этих целях они осуществляют сбор информации о прохождении гражданами медицинского обследования при первоначальной постановке на воинский учет, призыве или поступлении на военную службу по контракту, поступлении в военные учебные заведения профессионального образования, призыве на военные сборы, медицинского переосвидетельствования лиц ранее признанных ограниченно годными к военной службе по состоянию здоровья. По запросам военкоматов органы местного самоуправления должны направить в двухнедельный срок информацию, необходимую для занесения в документы воинского учета сведений о гражданах, которые поступают, состоят или обязаны состоять на учете.

Однако органы местного самоуправления не только собирают информацию для военкоматов по всем вопросам первичного воинского учета граждан, но и занимаются его практической организацией на подведомственной территории. В соответствии с Федеральным законом о воинской обязанности и воинской службе (в ред. 2005 г.) они организовывают и обеспечивают постановку и снятие с воинского учета граждан, своевременно оповещают их о вызовах (повестках) военкоматов, ведут прием по вопросам воинского учета (ст. 8)

В организации и обеспечении постановки граждан на первичный воинский учет ведущая роль принадлежит главе муниципального образования. Своим решением он утверждает комиссию по постановке граждан на воинский учет, несет персональную ответственность за ее деятельность. Для организации и проведения призыва граждан на военную службу им создается призывная комиссия, председателем которой является его заместитель.

Органы местного самоуправления должны создавать благоприятные условия для работы призывных комиссий, проведения медицинского освидетельствования и осмотров граждан, поступающих на военный учет или военную службу, а также граждан, призываемых на военные сборы или на военную службу. Они обеспечивают своевременное предоставление и оборудование необходимых помещений, территорий для сборов, транспорта, медикаментов, медицинского оборудования, иных материально-технических средств. По их решению в состав призывных комиссий включаются наиболее опытные медицинские работники, специалисты узкого профиля. На них возложен контроль за посещением гражданами, подлежащим призыву на военную службу, лечебно-профилактических учреждений, в которые они направлены для медицинского обследования или освидетельствования.

В целях реализации всеобщей воинской обязанности и повышении престижа военной службы в Вооруженных Силах Российской Фе-

дерации органы местного самоуправления организуют совместно с военкоматами работу по военно-патриотическому воспитанию граждан, обеспечивают на своей территории соблюдение и исполнение законодательных и других правовых актов в области обороны. По вопросам своей компетенции они могут вносить предложения и рекомендации в органы Министерства обороны РФ и другие органы государственной власти, направленные на повышение эффективности воинского учета граждан и укрепление обороноспособности страны.

21.5. УЧАСТИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЕ И ЛИКВИДАЦИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА

Одной из важнейших сторон деятельности органов местного самоуправления России является ***организация гражданской обороны и защиты населения***. На основании Федерального закона «О гражданской обороне» от 12 февраля 1998 г. они разрабатывают и реализуют планы гражданской обороны и защиты населения на территории муниципальных образований. Планы носят сводный, координационный характер, поскольку составляются на основе показателей предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории соответствующих муниципальных образований.

Органы местного самоуправления *проводят подготовку и обучение населения способам защиты от опасностей*, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий.

Согласно Положению об организации обучения населения в области гражданской обороны, утвержденному постановлением Правительства РФ от 2 ноября 2000 г., определяются категории граждан, подлежащие обязательной подготовке и обучению. К ним относятся руководители органов местного самоуправления, личный состав формирований гражданской обороны, работающее население, учащиеся учреждений общего образования и студенты учреждений профессионального образования, неработающее население. Обязательное обучение осуществляется раздельно с различными категориями населения, начиная с первого класса общеобразовательных школ.

С учетом численности населения каждого муниципального образования органы местного самоуправления *определяют общую потребность в объектах гражданской обороны*, *средствах индивидуальной*

защиты, системах оповещения жителей об опасностях, возникающих при ведении военных действий. Расчеты производятся по нормативам обеспеченности населения средствами защиты как по месту работы, так и по месту жительства.

В целях упорядочения работ по формированию инфраструктуры гражданской обороны Правительство РФ утвердило своим постановлением от 29 ноября 1999 г. такой специализированный правовой акт, как Порядок создания убежищ и иных объектов гражданской обороны. Органам местного самоуправления предписано участвовать в создании объектов гражданской обороны, поддерживать их в состоянии постоянной готовности к использованию по назначению, проводить систематический учет существующих и создаваемых объектов.

В мирное время объекты гражданской обороны могут использоваться в интересах экономики и обслуживания жителей муниципального образования, а также для защиты населения от поражающих факторов, вызванных чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера. Но во всех случаях должны предусматриваться меры, обеспечивающие своевременное (не более 12 часов) приведение объектов в готовность к использованию для нужд гражданской обороны.

Органы местного самоуправления осуществляют мероприятия по подготовке к эвакуации населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы. В мирное время они проводят совместно с органами гражданской обороны учения по организованному вывозу всеми видами транспорта населения, материальных и культурных ценностей из вероятных зон поражения в безопасные местности. В первую очередь планируется проведение эвакуации из районов действия формирований гражданской обороны, из населенных пунктов, имеющих объекты особой важности, из зон возможных сильных разрушений и зон возможного катастрофического затопления.

Исключительно важное значение для подготовки страны к обороне является *мобилизационная деятельность* органов государственной и муниципальной власти по организации и привлечению всего потенциала людских и материальных ресурсов к отражению военной агрессии.

Полномочия органов местного самоуправления в этой области определены в разделе 2 Федерального закона «О мобилизационной подготовке и мобилизации» от 26 февраля 1997 г. Закон обязывает их проводить комплекс мероприятий по заблаговременной подготовке экономики муниципальных образований, самих органов местного самоуправления и подведомственных им организаций к работе в условиях военного времени, по удовлетворению потребностей государства и населения в чрезвычайной ситуации, вызванной военной агрессии.

Составной частью мобилизационной подготовки являются мероприятия по обеспечению транспортными средствами Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и их органов, а также создаваемых на военное время специальных подразделений.

В соответствии с Положением о военно-транспортной обязанности, утвержденным Указом Президента РФ от 2 октября 1998 г., исполнительные органы субъектов Российской Федерации устанавливают муниципальным образованиям задания по военно-транспортному обеспечению всеобщей или частичной мобилизации.

В условиях военного времени органы местного самоуправления должны обеспечить исполнение военно-транспортной обязанности всеми предприятиями, учреждениями и организациями, находящимися на подведомственной им территории. Для этого заблаговременно производится учет транспортных средств, разрабатываются планы по их оперативной мобилизации для нужд обороны.

В целях поддержания постоянной готовности перехода на режим военного времени органы местного самоуправления создают и содержат в пригодном состоянии запасы продовольствия, медицинских средств индивидуальной защиты населения и иных необходимых вещей. Они должны храниться в течение гарантированного срока в специально оборудованных складских помещениях и предъявляться комиссии для проверки к дальнейшему использованию.

В осуществлении мероприятий по гражданской обороне и защите населения на территории муниципальных образований принимают участие на принципах разделения труда практически все органы местного самоуправления. Однако в соответствии с Федеральным законом о гражданской обороне руководство в данной сфере осуществляют высшие должностные лица органов местного самоуправления, которые несут персональную ответственность за организацию и проведение мероприятий по гражданской обороне и защите населения (ст. 11).

Конкретно должностные лица местного самоуправления, ответственные за состояние гражданской обороны и защиты населения, определяются в постановлении главы соответствующего муниципального образования о разграничении предметов ведения и полномочий между главой и его заместителями по решению вопросов местного значения. Обычно гражданская оборона относится к ведению главы муниципального образования.

Значительными особенностями отличается ***деятельность органов местного самоуправления по защите населения и территорий от чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера***.

В Федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 11 ноября 1994 г. сформулировано легальное определение чрезвычайной ситуации.

Законодателем она понимается как обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

В целях защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в России создана единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Она объединяет усилия исполнительных органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также органов местного самоуправления, предприятий и организаций для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и уменьшения их вредного воздействия. Возглавляет систему Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Российской Федерации (МЧС России).

В организационном отношении единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций строится по территориальному и функциональному принципам. В ее структуре четко выделяются пять уровней: федеральный, региональный (несколько субъектов РФ), территориальный (субъект РФ), местный (муниципальный район и городской округ) и объектовый (организация, предприятие).

На местном уровне органы муниципальной власти *самостоятельно и под свою ответственность*:

- осуществляют подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обучение населения способам защиты и действиям в этих ситуациях;
- принимают решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях и организуют их проведение;
- осуществляют в установленном порядке сбор и обмен информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайной ситуации, обеспечивают своевременное оповещение и информирование населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайной ситуации;
- осуществляют финансирование мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- создают резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- организуют и проводят аварийно-спасательные и другие неотложные работы, а также поддерживают общественный порядок при их проведении; при недостаточности собственных сил и

средств обращаются за помощью к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- содействуют устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях;
- создают при органах местного самоуправления постоянно действующие органы управления, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Ликвидация чрезвычайных ситуаций на территории муниципального образования осуществляется силами и средствами органов местного самоуправления. Однако при их недостаточности привлекаются силы и средства федеральных органов исполнительной власти России.

Разновидностью стихийных бедствий является пожар, под которым понимается неконтролируемое горение, вне установленного очага, причиняющее вред жизни и здоровью людей, наносящее материальный ущерб и нарушение состояния окружающей природной среды.

Полномочия органов местного самоуправления по профилактике и тушению пожаров, ликвидации их последствий закреплены Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. «О пожарной безопасности». Они обеспечивают проведение первичных мер пожарной безопасности в границах муниципальных образований, создают муниципальную пожарную охрану, вовлекают граждан в отряды добровольной пожарной охраны, осуществляющих свою деятельность на общественных началах.

Таким образом, органы местного самоуправления принимают активное участие в обеспечении гражданской обороны, ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, защите населения и национального достояния от вредного воздействия катастроф, аварий, экологических и стихийных бедствий.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Каким образом органы местного самоуправления оказывают содействие правоохранительным органам?
2. Каков порядок организации и деятельности муниципальной милиции?
3. На каких принципах основано участие граждан в охране общественного порядка?
4. Какими полномочиями наделены органы местного самоуправления в целях осуществления первичного воинского учета граждан?

РЕШИТЕ КАЗУСЫ

■ Сотрудник ДПС остановил водителя автомобиля за превышение скорости, а в это время к сотруднику подбежали двое граждан и сообщили, что за углом хулиганы разбили стекло киоска и ограбили продавца. Сотрудник ДПС ответил, что в его обязанности входит обеспечение правопорядка на проезжей части, и посоветовал гражданам обратиться к участковому. Верно ли поступил сотрудник ДПС?

■ Приказом руководителя органа внутренних дел был назначен участковый инспектор. Жители обратились с жалобой в администрацию района с просьбой о его замене, так как он жил далеко от участка и не мог оперативно реагировать на обращения жителей. Как должна поступить администрация района?

■ Садоводческим товариществом, расположенном в двадцати пяти километрах от города, было создано подразделение пожарной охраны для обеспечения пожарной безопасности занимаемой им территории. Впоследствии товарищество в связи с отсутствием средств отказалось от содержания данного подразделения. Местная администрация выразила желание принять его в муниципальную собственность. Но товарищество потребовало оплатить пожарное имущество. Как должна поступить администрация, если на этой территории больше нет других подразделений пожарной охраны?

■ Прокурор города обратился в суд с требованием о признании недействительным постановления главы города, согласно которому введен особый порядок пребывания в данном городе граждан, постоянно проживающих за пределами России, пребывание которых в России не требует получения въездных виз, предусматривающих их обязательную регистрацию по месту временного проживания в гостиницах, санаториях, профилакториях и т.д., а также взимания с них сбора (платы) за каждые сутки пребывания в городе. Как суд должен решить дело?

■ Из-за резкого подъема уровня воды в реке под угрозой затопления оказались дома сельского населенного пункта. Жители этих домов обратились к главе сельской администрации с просьбой предоставить им автотранспорт для эвакуации имущества. Глава сельской администрации заявил, что может позаботиться лишь о предоставлении им временного жилья, а спасение имущества — их личное дело. Оцените действия главы сельской администрации.

Раздел IV

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

22. Местное самоуправление в зарубежных странах

23. Международно-правовое регулирование местного самоуправления

Глава 22

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

22.1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Система правового регулирования местного самоуправления в зарубежных странах обусловлена формой территориально-политического устройства государства, степенью централизации и децентрализации в осуществлении функции правотворчества. *В федеративных государствах* сложились три уровня правового регулирования местного самоуправления:

- федеральный;
- региональный;
- муниципальный.

В *унитарных государствах* правовое регулирование местного самоуправления осуществляется соответственно на двух уровнях:

- государственном;
- муниципальном.

Формами правового регулирования местного самоуправления в зарубежных странах служат конституции, законы, подзаконные нормативно-правовые акты государственных органов исполнительной власти, судебные прецеденты, хартии (уставы) муниципальных образований, административные договоры, обычаи и традиции.

В федеративных государствах используются различные способы ***конституционного регулирования местного самоуправления***. В Конституции США 1787 г. закреплен лишь перечень предметов ведения, относящихся к исключительной компетенции Конгресса США (раздел 8 ст. I). По остальным предметам ведения могут законодательствовать легислатуры штатов, о чем прямо говорится в поправке X к Конституции США: «Полномочия, не делегированные Соединенным Штатам настоящей Конституцией и не запрещенные для отдельных штатов, сохраняются соответственно за штатами либо за народом».

Таким образом, согласно Конституции США вопросы правового регулирования местного самоуправления относятся к исключительной компетенции субъектов федерации. Конгресс США не

вправе принимать законы по вопросам местного самоуправления. Это нашло свое подтверждение и в содержании правовой позиции Верховного суда штата Айова, в соответствии с которой «муниципальные корпорации обязаны своим созданием и извлекают все свои права и полномочия от легислатур штатов» (правило Диллона, 1868 г.).

Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации 1999 г. закрепляет лишь юридические гарантии местного самоуправления. В ст. 50 Конституции предусмотрено, что общинная автономия гарантируется в соответствии с кантональным правом. Конфедерация учитывает возможное воздействие кантонов на общины. При этом она принимает во внимание особое положение городов и агломераций, а также горных областей.

Аналогичный способ правового регулирования местного самоуправления воспринят Конституцией Индии 1950 г. В ней декларируется, что «государство примет меры к организации сельских панчаятов и к наделению их такими полномочиями и властью, которые могут оказаться необходимыми, чтобы они функционировали в качестве самоуправляющихся единиц» (ст. 40). Отсюда с логической последовательностью вытекает вывод, что все вопросы, связанные с правовым регулированием местного самоуправления в Индии, переданы субъектам федерации.

В Основном законе ФРГ 1949 г. закреплены конституционные принципы формирования и деятельности органов местного самоуправления. В их составе выделяются такие принципы, как обязательность местного самоуправления в округах и общинах Германии, выборность органов местного самоуправления, их самостоятельность в решении вопросов местного значения, ответственность в финансовой сфере и гарантированность самоуправления (ст. 28).

Однако в некоторых современных федерациях были приняты конституции, нормы которых более подробно регламентируют местное самоуправление. Например, в ст. 116 Федерального конституционного закона Австрии определены территориальные основы местного самоуправления, закреплены полномочия общин в области экономики и финансов, установлены гарантии осуществления местного самоуправления.

В Конституции Бельгии 1994 г. правовые нормы о местном самоуправлении содержатся в разных разделах. Так, ст. 41 помещена в третьей части Конституции, посвященной формам разделения публичной власти на государственную и муниципальную. В ней установлено, что исключительные интересы местного населения регулируются коммунальными или провинциальными советами в соответствии с принципами, закрепленными в настоящей Конституции.

Вместе с тем в Конституции Бельгии имеется и специальная глава о провинциальных и коммунальных учреждениях (VIII). Отправным началом для правового регулирования местного самоуправления в Бельгии служит бланкетная норма ст. 162 Конституции, согласно которой порядок формирования и деятельности провинциальных и коммунальных советов регулируется специальным законом. Такой закон призван обеспечить реализацию следующих конституционных принципов: выборность провинциальных и коммунальных советов непосредственно населением; отнесение к исключительной компетенции советов всех вопросов местного значения; децентрализация властных полномочий в пользу провинциальных и коммунальных советов; прозрачность местных бюджетов и отчетов об их исполнении; федеральное вмешательство в деятельность органов местного самоуправления в целях недопущения нарушения закона или нанесения ущерба общегосударственным интересам.

На конституционном уровне установлен порядок реализации полномочий органами местного самоуправления в регионах Бельгии, создания агломераций и федераций коммун, изменения или уточнения их границ, формирования координирующих органов (ст. 163, 165—166). Непосредственно федеральной Конституцией Бельгии органы местного самоуправления коммун наделяются государственными полномочиями по регистрации актов гражданского состояния и ведению регистров (ст. 164).

Еще более подробно правовое регулирование местного самоуправления осуществляется конституционными нормами федеративных государств Латинской Америки.

В Конституции Бразилии 1988 г. признается автономия муниципалитетов, устанавливаются обязательные для соблюдения принципы устройства публичной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях (ст. 1, 18—19). Автономия обеспечивается конституционными гарантиями самостоятельности муниципалитетов в решении вопросов местного значения, установлении местных налогов и сборов, управлении муниципальной собственностью (ст. 30).

Конституция Бразилии закрепляет правовые основы межбюджетных отношений, детально регулирует компетенцию муниципалитетов в области градостроительства и сельского хозяйства (ст. 158, 182—184). В случае грубых нарушений финансовых интересов государства или неисполнения федеральных законов или решений федеральных судов муниципальными органами самоуправления может быть использован в целях восстановления нарушенного правопорядка институт федерального вмешательства (ст. 35).

В федеральной Конституции Мексики 1917 г. определены территориальные основы местного самоуправления, закреплена систе-

ма органов муниципальной власти, установлен порядок их формирования, утвержден примерный перечень общественных служб муниципального образования (муниципии). Конституция закрепляет компетенцию органов местного самоуправления, правовые формы ее реализации, структуру доходов местных бюджетов. Она предусматривает возможность вмешательства субъектов федерации в деятельность органов местного самоуправления Мексики. В определенных процессуальных формах законодательные органы штатов могут приостанавливать деятельность муниципальных органов самоуправления, объявлять об их ликвидации и приостанавливать либо аннулировать мандат любого депутата или выборного должностного лица (ст. 115).

Анализ норм Конституции Мексики показывает, что по объему правового регулирования местного самоуправления она больше напоминает федеральные законы об общих принципах организации местного самоуправления, принятые в ряде стран.

В конституциях субъектов зарубежных федераций не только дублируются основные принципы местного самоуправления, закрепленные в федеральных конституциях, но и вводятся в систему правового регулирования новые нормы. Особенно это характерно для конституций субъектов федерации таких стран, как Германия, Австрия и Швейцария. В Конституции земли Баден-Вюртенберг (ФРГ) имеется целый раздел, посвященный правовому статусу общин. Он состоит из пяти частей и включает 147 параграфов, в которых закреплены конституционные нормы, детально регулирующие порядок формирования и деятельности органов местного самоуправления.

Несколько иная закономерность наблюдается в правовом регулировании местного самоуправления на уровне субъектов федерации в США. В конституциях штатов, принятых в XVIII-XIX вв., имеются лишь отдельные нормы, регламентирующие местное самоуправление. Новые конституции, напротив, содержат развернутые статьи об административно-территориальном делении штатов, о порядке формирования органов местного самоуправления, их структуре, материально-финансовой базе муниципальных образований, о муниципальных должностях, замещаемых на основе выборов, о праве отзыва чиновников с муниципальной службы. Это конституции штатов Мичиган (1962 г.), Иллинойс (1970 г.), Джорджия (1976 г.).

В конституциях унитарных государств правовые нормы о местном самоуправлении сгруппированы в самостоятельных главах или разделах. Так, в Конституции Болгарии 1991 г. в отдельную главу выделены юридические нормы, регулирующие широкий круг однородных общественных отношений по осуществлению муниципальной власти (ст. 135—146).

Аналогичные главы или разделы о местном самоуправлении имеются практически во всех конституциях унитарных государств,

где гражданам предоставлено право на осуществление местного самоуправления. Исключение представляет лишь Конституция Франции 1958 г., в которой с чрезмерной лаконичностью записано, что «местными коллективами Республики являются коммуны, департаменты, заморские территории», которые «свободно управляются выборными советами в соответствии с условиями, предусматриваемыми законом» (ст. 72). Французская Конституция только обозначает существующие административно-территориальные единицы и подчеркивает принцип выборности органов местного самоуправления.

В конституциях Испании и Греции вместо термина «местное самоуправление» употребляется категория «местная администрация». Однако анализ содержания конституционных норм показывает, что под местной администрацией по существу понимается местное самоуправление, поскольку речь идет о выборных органах муниципальной власти. Так, в ч. 8 гл. 2 Конституции Испании записано, что муниципалитеты наделяются правами юридического лица и обладают в пределах своей компетенции автономией. Управление муниципалитетами осуществляют соответствующие Советы, включающие алькальдов и советников. Советники избираются непосредственно населением муниципалитета на основе всеобщего, равного, свободного и тайного голосования на условиях, установленных законом. Алькальды избираются советниками или населением.

Конституционные нормы о местном самоуправлении конкретизируются и детализируются текущим законодательством. На основании бланкетных норм конституций принимаются законы о местном самоуправлении. В них обычно раскрывается понятие местного самоуправления, закрепляются его территориальные основы, система органов местного самоуправления и их компетенция, предусматриваются способы контроля за их деятельностью и источники финансирования, устанавливаются гарантии и механизмы конституционных прав населения на осуществление местного самоуправления. К числу таких законов относятся, например: Закон о местном самоуправлении Японии 1947 г., Закон о местном управлении Нидерландов 1970 г., Закон о местном управлении Англии и Уэльса 1972 г. (в ред. 1985 г.), Закон о местном управлении Новой Зеландии 1974 г., Закон о коммунальном управлении Финляндии 1976 г., Коммунальный закон Швеции 1977 г., Закон о коммунах и фюлкескоммунах Норвегии 1992 г., Закон о местных Советах народных депутатов и местном самоуправлении Украины 1992 г., Закон об общине вольной земли Саксония ФРГ 1993 г., Закон о местном управлении Нового Южного Уэльса Австралии 1993 г.

Вместе с тем порядок формирования, отдельные полномочия и стороны деятельности органов местного самоуправления регулиру-

ются ***отраслевыми законами***. В их состав входят законы о выборах представительных органов и должностных лиц местного самоуправления, бюджетно-финансовые законы, законы об охране окружающей среды, законы о жилищно-коммунальном хозяйстве, законы об образовании и здравоохранении и т.п. На основе этих законов формируются органы местного самоуправления, осуществляется управление муниципальной собственностью и местными финансами, проводятся планировка и застройка населенных пунктов, обеспечиваются охрана окружающей среды и утилизация отходов, содержание дорог и водоснабжение производственных и жилищно-коммунальных объектов, создаются благоприятные условия для работы учреждений образования и здравоохранения.

В качестве примера можно привести Закон Франции о выборах в региональный совет 1992 г., Закон Новой Зеландии о местных выборах 1989 г., Закон ФРГ об основных принципах построения федерального и местных бюджетов 1969 г., Закон Швеции о коммунальных налогах 1965 г., Жилищный закон Великобритании 1985 г., Федеральный закон США об образовании на начальной и второй школьных ступенях 1965 г., Основной закон Японии о борьбе с загрязнением окружающей среды 1994 г., Закон ФРГ об охране природы и ландшафтном планировании 1976 г.

Во всех зарубежных странах отдельные аспекты деятельности органов местного самоуправления регулируются ***подзаконными нормативными правовыми актами***: постановлениями правительств, инструкциями и распоряжениями министерств и ведомств. Правительства принимают постановления в порядке делегированного законодательства, когда парламенты специально уполномочивают их издавать нормативные правовые акты по вопросам местного самоуправления, имеющие силу закона. Ведомственные акты содержат в основном технические нормы, регламентирующие порядок ведения кассовой и бухгалтерской отчетности, участия органов местного самоуправления в тушении лесных пожаров, ликвидации последствий стихийных бедствий и техногенных катастроф, ремонта автомобильных дорог и т.п.

Важнейшим источником правового регулирования местного самоуправления в зарубежных странах являются ***судебные прецеденты***. Так, в Великобритании судебная защита конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления обеспечивается на основании судебного прецедента, согласно которому «наличие субъективного права предполагает наличие средств его защиты» (1703). Органы местного самоуправления Великобритании при установлении муниципальных налогов и сборов должны учитывать норму судебного прецедента: «Нет права взимать налоги без разре-

шения Парламента Его Величества» (1922). При разрешении судами споров о компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления Великобритании применяется процессуальная норма прецедента, устанавливающая, что «стороны в процессе имеют равное право быть выслушанными» (1964).

Распространенной формой правового регулирования местного самоуправления в зарубежных странах являются ***уставы муниципальных образований*** **(*муниципальные хартии*)**. Право муниципалитетов применять и изменять свои уставы (хартии) может устанавливаться как конституцией, так и законами. В них закрепляются правовые нормы, которые носят обязательный характер для всех юридических и физических лиц муниципального образования. Они не должны противоречить конституции, законам и иным нормативным правовым актам органов государственной власти. До вступления в силу уставы (хартии) должны быть утверждены или зарегистрированы соответствующими органами государственной власти.

В практике правового регулирования местного самоуправления в зарубежных странах все большее распространение получает ***административный договор***. Он представляет собой соглашение органов муниципальной власти с другими юридическими лицами, выражающее волю сторон к установлению, изменению и прекращению их прав и обязанностей, к совершению либо воздержанию от совершения юридически значимых действий. Они заключаются в целях учреждения ассоциаций муниципальных образований, делегирования отдельных полномочий органов государственной власти муниципальным образованиям и наоборот, осуществления координации усилий сопредельных муниципальных образований при решении комплексных межтерриториальных проблем. Такие договоры содержат правовые нормы, регулирующие отдельные аспекты деятельности органов местного самоуправления. Тем самым повышается эффективность административно-правового воздействия органов местного самоуправления на экономические и социальные процессы муниципальных образований, на обеспечение жизнедеятельности местного населения.

В странах Африки, Океании. Северной и Южной Америки, где сохранилось общинное самоуправление коренных народов, до сих пор используются в качестве источников социального регулирования отношений по управлению местными делами ***обычаи и традиции***. При рассмотрении споров между органами общинного самоуправления и государством суды обязаны учитывать местные обычаи и традиции. Это является важной гарантией конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления в доступных и понятных для населения формах.

22.2. АНГЛОСАКСОНСКАЯ ПРАВОВАЯ СИСТЕМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Англосаксонская правовая система местного самоуправления сложилась в Великобритании и была адаптирована с учетом национальных традиций в ее бывших колониях. В настоящее время она действует в Ирландии, США, Канаде, Индии, Австралии, Новой Зеландии, Зимбабве, на Ямайке и в ряде других государств.

В законодательстве англосаксонских стран для обозначения муниципальной власти употребляется термин «местное управление». Он охватывает деятельность выборных органов муниципальной власти и должностных лиц по решению жизненно важных для населения вопросов на местном уровне. Таким образом, подчеркивается не государственно-правовая природа местного управления, а *самостоятельный уровень осуществления государственных полномочий, предоставленных муниципалитетам для решения определенных задач.* В муниципальном законодательстве России ему более соответствует термин «местное самоуправление».

Англосаксонская правовая система отличается значительной самостоятельностью местного самоуправления, своеобразием методов правового регулирования деятельности выборных органов и должностных лиц муниципальной власти, порядком осуществления контроля за реализацией полномочий на местном уровне.

В странах с англосаксонской правовой системой каждый муниципалитет в пределах своей компетенции является самостоятельным, что позволяет его населению избирать органы местного самоуправления и определенных должностных лиц безо всякого вмешательства государства. В этой связи все муниципалитеты функционируют автономно, отсутствует соподчиненность местных органов самоуправления, не формируется единая исполнительная вертикаль в системе муниципальной власти. В организационном отношении органы местного самоуправления *не подчинены правительственным учреждениям.*

Согласно англосаксонской правовой традиции единственным органом государственной власти, выражающим суверенитет народа, является парламент. Все полномочия государственной и муниципальной власти могут исходить только от парламента, который уполномочен волей народа делегировать их как правительственным учреждениям, так и органам местного самоуправления. По этой причине в англосаксонских странах применяется *принцип позитивного правового регулирования местного самоуправления*. Объем полномочий органов местного самоуправления устанавливается путем подробного перечисления их прав и обязанностей. Они вправе со-

вершать лишь те юридически значимые действия, которые непосредственно предписаны законом: «То, что не разрешено, запрещено». В противном случае такие действия могут быть признаны совершенными с превышением полномочий и квалифицированы судом как противозаконные (*ultra vires*).

На основе принципа субсидиарности в странах с англосаксонской правовой системой муниципалитетам передаются все полномочия по обеспечению жизнедеятельности населения, которые могут быть наиболее эффективно реализованы на местном уровне. Государство оставляет за собой лишь полномочия, необходимые для обеспечения собственного политического единства.

В странах с англосаксонской правовой системой нет деления права на публичное и частное. Для них не свойственна строгая отраслевая классификация норм права, хотя базовые отрасли и получили устойчивое развитие. В систематизации нормативных правовых актов преобладает не кодификация, а инкорпорация, т.е. расположение их по определенным тематическим рубрикам. Это привело к тому, что правовые нормы о местном самоуправлении содержатся в многочисленных источниках права. На основе делегированного законодательства нормативные правовые акты принимаются не только правительством, но и различными министерствами и ведомствами. Они закрепляют полномочия органов местного самоуправления в отдельных отраслях и сферах экономического и социально-культурного строительства.

Наряду с общенормативными законами в англосаксонских странах принимаются в целях более эффективного регулирования деятельности органов муниципальной власти «местные» или «частные» парламентские акты (*Local Acts*). Инициаторами его издания выступают сами муниципалитеты. Поэтому каждый такой акт адресуется какому-либо конкретному муниципалитету.

Необходимость принятия частного акта возникает в двух случаях: во-первых, когда муниципалитет добровольно взял на себя обязательство служить в течение определенного времени полигоном для экспериментальной проверки общенормативного закона, который с учетом положительного опыта может быть потом распространен на все муниципальные образования страны; во-вторых, если муниципалитет находится в особых природно-географических условиях, а также если отличается уровнем социально-экономического развития, этническим составом населения и т.д.

С частными парламентскими актами сходны по регулятивным функциям «адаптивные» законы (*Adaptive Acts*). Каждый такой закон содержит общие нормы и применяется на всей территории страны. Он адресован не органам местного самоуправления, а органам го-

сударственной власти или хозяйствующим субъектам. Но закон или отдельные его положения могут быть введены в действие на территории определенного муниципалитета. Делается это не автоматически, а специальной резолюцией парламента, которая может быть принята по просьбе представительного органа местного самоуправления. В таком порядке, например, были введены в действие нормы парламентского Закона о публичном здравоохранении 1907 г. и Закона об аренде 1968 г. на территории подавляющего большинства муниципалитетов Великобритании.

В странах с англосаксонской правовой системой процветает *судебный прецедент*. Нормы права создаются судьями при вынесении решений по конкретным уголовным, гражданским и административным делам. Для квалификации правонарушения судьи подбирают в первую очередь сходный судебный прецедент и лишь при его отсутствии соответствующую правовую норму. На основании судебного прецедента суд может не признать наличия у муниципалитета определенных полномочий, отменить правовые акты органов местного самоуправления, запретить совершение каких-либо незаконных действий. Изучение и анализ ранее принятых решений позволяет использовать их в обосновании последующих решений, что обеспечивает эффективность, предсказуемость и единство судебной практики.

Судебные прецеденты выполняют как нормотворческую функцию, так и функцию официального толкования правовых норм. При вынесении решения по конкретному делу в сфере осуществления местного самоуправления суд может сформулировать новые нормы или истолковать и разъяснить смысл и содержание норм действующего законодательства. Толкуя нормы права, суд может их значительно изменить, наполнить новым содержанием.

Широкое распространение в англосаксонских странах получили *хартии* (*уставы*) *муниципальных образований*. В США и Великобритании хартии приняли уже практически все муниципалитеты. Согласно сложившейся традиции хартии по форме напоминают инкорпоративные акты. В их содержание включаются по тематическому принципу правовые институты парламентских законов, частные акты и наиболее важные решения представительных органов местного самоуправления.

Контроль за деятельностью органов местного самоуправления в англосаксонских странах носит преимущественно косвенный характер. На местах отсутствуют назначаемые сверху представители государственной администрации, уполномоченные осуществлять опеку над органами муниципальной власти. Исключением из общего правила служит Индия.

Финансовый контроль государства распространяется на деятельность органов местного самоуправления по эффективному использованию лишь той части средств, которая поступает из государственных бюджетов различного уровня в форме субсидий. В Великобритании на государственные субсидии приходится около 60% доходов местных бюджетов, в Канаде — более 50% и в США — 34%.

В науке финансового права принято различать субсидии двух видов: общего и специального назначения. Первые называются дотациями и предназначены для покрытия дефицитов местных бюджетов и других расходов общего характера, целевое назначение которых определяется представительными органами муниципальной власти самостоятельно. Вторые представлены субвенциями, которые выделяются из государственного бюджета на финансирование определенных мероприятий и подлежат возврату в случае нарушения их целевого использования. За счет субвенций обычно осуществляется финансирование целевых программ. Поэтому государство особо жестко контролирует использование субвенций, ему не безразлично на какие нужды муниципалитетов расходуются эти средства.

Разновидностью косвенного контроля за деятельностью органов местного самоуправления является *судебный контроль*. В странах англосаксонской правовой системы в суд могут обратиться юридические и физические лица, интересы которых были нарушены действием либо бездействием местных властей. В результате рассмотрения материалов дела суд вправе объявить правовой акт органов муниципальной власти незаконным. В зависимости от конкретных обстоятельств дела он может также издать приказ органу местной власти об осуществлении в установленные сроки определенных действий. Приказом может быть предписано органу муниципальной власти воздержаться от совершения действий, нарушающих права и законные интересы юридических и физических лиц. Однако суды не вправе по собственной инициативе возбуждать производство о признании решений органов местного самоуправления незаконными.

Таким образом, в странах англосаксонской правовой системы контроль за деятельностью органов местного самоуправления осуществляется *в строго ограниченных пределах*, *установленных законом и судебными прецедентами*.

22.3. КОНТИНЕНТАЛЬНАЯ ПРАВОВАЯ СИСТЕМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Непосредственной причиной возникновения ***континентальной системы местного самоуправления*** стало создание в Европе огромной наполеоновской империи. Гражданский кодекс Франции 1804 г.

(Кодекс Наполеона) явился для многих стран Европы образцовым сводом законов буржуазного общества, примером для подражания. Его распространению во многом способствовали точный и ясный язык, совершенная юридическая терминология и законодательная техника. В то же время на формирование системы местных органов власти огромное влияние оказала Конституция Франции 1799 г. Под их воздействием началось становление местного самоуправления сначала в странах континентальной Европы, а затем и в их бывших колониях.

Гражданский кодекс Франции заложил научно-методологические основы для подразделения права на частное и публичное, для консолидации правовых норм в институты и отрасли права. Из состава аморфного правового массива выделились такие отрасли национального публичного права, как конституционное, административное и финансовое. Им принадлежит ведущая роль в регулировании отношений по осуществлению местного самоуправления в странах континентальной Европы.

Нормы конституционного права закрепляют *территориальные основы деятельности местных органов власти*, *порядок их образования*, *формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления*. С помощью норм административного права определяется структура местных органов власти, закрепляется их компетенция, формы и методы деятельности, устанавливается порядок взаимодействия с правительственными учреждениями и должностными лицами. При закреплении компетенции используется негативный принцип регулирования общественных отношений: местные органы власти вправе совершать любые действия, не запрещенные законом и не входящие в компетенцию других органов власти.

В содержании норм финансового права стран континентальной Европы реализуется принцип *материально-финансовой автономии местного самоуправления*. В своей совокупности они регулируют общественные отношения, которые возникают в процессе формирования, распределения и использования финансовых средств местных органов власти, необходимых для осуществления их функций.

Разделение национальных систем права на частное и публичное право послужило важной предпосылкой для *кодификации законодательства о местном самоуправлении*, *принятия комплексных законов*.

Во Франции действует Кодекс территориальных сообществ 2000 г., который включает в себя систематизированные нормы всех ранее принятых правовых актов, относящихся к местному самоуправлению страны. Он регулирует отношения по осуществлению местного самоуправления в коммунах, департаментах и регионах.

В Греции местное самоуправление регулируется дифференцированно, с учетом особенностей правового статуса общин, муниципалитетов и провинций (номын). Поэтому парламент Греции утвердил два кодекса: Муниципальный кодекс 1994 г. и Номархиальный кодекс 2001 г.

С известными оговорками к числу кодифицированных актов можно отнести и Свод законов о местном управлении Италии 2000 г.

В остальных странах, воспринявших континентальную систему местного самоуправления, приняты *комплексные законы об осуществлении муниципальной власти*. Среди них можно назвать Коммунальный закон Бельгии 1927 г, Закон Испании об автономных сообществах 1987 г., Конституционный закон Польши о территориальном самоуправлении 1992 г., Закон Болгарии об общинном самоуправлении 1996 г.

Анализ комплексных законов стран с континентальной правовой системой местного самоуправления показывает, что они по предмету правового регулирования и своей структуре напоминают кодифицированные акты. Наряду с кодексами они положили конец столь характерным для англосаксонских стран недостаткам, как юридический архаизм, нормативно-правовая разобщенность, множественность законов и подзаконных актов, нормы которых нередко противоречат друг другу. В конечном счете это придает законодательству о местном самоуправлении определенность и ясность, облегчает применение правовых норм, значительно повышает их эффективность.

Своеобразной формой местной кодификации являются *уставы* (*статуты*) *муниципальных образований*. Они закрепляют общую компетенцию органов местного самоуправления, определяют их структуру, формы и методы деятельности, устанавливают порядок замещения муниципальных должностей. Каждое муниципальное образование разрабатывает проект своего устава (статута) на основе типового нормативного правового акта. В этой связи в странах с континентальной системой местного самоуправления наблюдается на национальном уровне некоторое единство в уставном регулировании отношений по осуществлению муниципальной власти.

Конституция Франции 1799 г. законодательно закрепила децентрализацию в государственном управлении как особую систему взаимоотношений между государством и административно-территориальными единицами страны. Она предоставила самоуправление департаментам и коммунам, которые находились под административной опекой префектов и мэров, назначаемых правительством Франции. В результате возникла французская конституционно-пра-

вовая традиция решать проблемы территориальных сообществ с помощью централизованного руководства и саморегулирования в местном управлении. Под ее влиянием сложилась особая модель *оптимального сочетания государственного управления и местного самоуправления*, представляющая собой континентальную (французскую) систему устройства муниципальной власти.

В странах, где применяется континентальная система местного самоуправления, формируются территориальные сообщества. В качестве таковых законодателем признаются определенные ***административно-территориальные единицы***, которым придается статус юридического лица публичного права.

В низовых административно-территориальных единицах населением всегда избираются представительные органы муниципальной власти. Местная администрация может избираться как населением, так и представительным органом местного самоуправления. Однако закон устанавливает двойную подчиненность и ответственность местной администрации.

В коммунах Франции в качестве представительных органов муниципальной власти населением избираются советы. Коммунальную администрацию возглавляет мэр, который избирается советом по мажоритарной системе абсолютного большинства. Но он считается не только главой местного самоуправления, но и представителем государственной власти, должностным лицом, исполняющим решения правительства. Мэр обнародует и исполняет законы парламента Франции, участвует в проведении армейского набора, ведает записью актов гражданского состояния, осуществляет пересмотр избирательных списков. Поскольку эти вопросы не входят в компетенцию совета коммуны, то мэр обязан отчитываться об их решении перед префектом департамента.

Несколько иная модель местного самоуправления сложилась в общинах Греции, которые являются низовым звеном административно-территориального деления страны. Органы местного самоуправления общины включают общинный совет и председателя общины, которые избираются непосредственно населением. В их компетенцию не входит решение государственных вопросов, а председатель общины не подчиняется органам исполнительной власти Греции. Тем не менее за деятельностью органов местного самоуправления общины осуществляет административный надзор правительственный чиновник, занимающий должность областного генерального секретаря.

Значительными особенностями отличается местное самоуправление стран континентальной системы в административно-территориальных единицах *среднего и высшего звеньев*. Здесь наряду с выборными органами местного самоуправления действуют и назна-

чаемые из центра должностные лица, которые являются полномочными представителями президента, правительства, министра внутренних дел.

Во Франции, например, в департаментах избираются в качестве органов и должностных лиц местного самоуправления генеральные советы и главы администрации. Полномочным представителем правительства Франции в департаменте является префект. Он назначается на государственную должность и увольняется в отставку правительственным декретом. В компетенцию префекта входят: организация выполнения в департаменте правительственных программ, координация деятельности органов центра на местах, руководство полицией, обеспечение законности и правопорядка, осуществление контроля за работой органов местного самоуправления.

Представительными органами местного самоуправления на уровне регионов Франции выступают региональные советы. Они избираются населением на основе пропорциональной избирательной системы по многомандатным округам. Депутаты из своего состава избирают председателя совета, который руководит его работой и одновременно возглавляет исполнительную власть в регионе. Интересы центральной власти в регионе представляет комиссар Республики, назначаемый премьер-министром Франции. Он координирует деятельность префектур по реализации правительственных программ экономического и социального развития региона, осуществляет контроль за законностью решений регионального совета.

В провинциях Испании в качестве органов местного самоуправления действуют собрания представителей, депутаты которых избираются непосредственно населением, а собрание представителей каждой провинции избирает главу администрации, которому вверяется исполнительная власть. Правительство Испании представлено в провинции губернатором, назначаемым министром внутренних дел. Он координирует в провинции деятельность органов центральных министерств и ведомств, осуществляет контроль за работой полиции и органов местного самоуправления.

По образцу континентальной системы строится местное самоуправление в такой африканской стране, как Сенегал. В соответствии с Конституцией 1963 г. статус территориальных сообществ в Сенегале получили области, коммуны и сельские округа. В них формируются органы местного самоуправления. Но они действуют под контролем префектов, которые назначаются в каждую область декретом президента страны.

Однако в странах с континентальной системой местного самоуправления не все административно-территориальные единицы признаются территориальными сообществами. Во Франции, например,

статусом территориального сообщества не обладают кантоны и округа, в Турции — провинции (иль), в Польше — воеводства, в Болгарии — области и т.д. В таких административных подразделениях органы местного самоуправления вообще не формируются. В них действуют только органы государственной власти и назначаемые центром должностные лица.

Для стран с континентальной системой местного самоуправления также характерен ***контроль за деятельностью органов муниципальной власти***. Они находятся не только под *финансовым и судебным контролем*, широкое распространение получил *административный контроль* за деятельностью органов местного самоуправления со стороны правительства и подчиненных ему органов.

Старейшей формой контроля является *административная опека*. Она осуществляется назначаемым должностным лицом, представляющим интересы центра в муниципальном образовании. Так, в ст. 127 Конституции Турции 1982 г. говорится: «Центральная администрация имеет полномочие административной опеки над местными органами власти на основе принципов и порядка, установленных законом, и с целью обеспечения функционирования местных служб в соответствии с принципом централизованного управления, обеспечения единообразного коммунального обслуживания, защиты общественных интересов и решения местных нужд соответствующим способом».

Назначение административной опеки в Португалии состоит в надзоре за соблюдением закона органами самоуправляющихся единиц. Она осуществляется в случаях и формах, предусмотренных законом (ст. 242 Конституции).

При административной опеке полномочный представитель правительства в муниципальном образовании утверждает акты местных органов власти, затрагивающие интересы государства, отменяет или приостанавливает решения, противоречащие закону или общегосударственным интересам. Он может направлять их со своими мотивированными возражениями в представительные органы местного самоуправления для повторного рассмотрения.

В Италии административная опека строится на принципах исполнительной вертикали. Правительственный комиссар в месячный срок визирует проекты всех законов, принятых областным советом. Если правительство Италии находит, что закон превышает компетенцию области или противоречит национальным интересам либо интересам других областей, оно возвращает его на доработку в областной совет. Но если совет вновь одобрит закон в прежней редакции абсолютным большинством голосов, то правительство Италии вправе поставить перед Конституционным судом вопрос о за-

конности нормативного правового акта или перед парламентом Республики о его целесообразности ввиду явного противоречия интересов (ст. 127 Конституции). Аналогичным образом исполнительные органы областей Италии осуществляют контроль за законностью и целесообразностью принятия актов провинций и коммун.

Административная опека предполагает вмешательство государства в оперативную деятельность органов местного самоуправления. Представителю центра в муниципальном образовании предоставлено право возбуждать дела об отставке выборных должностных лиц местного самоуправления и вносить предложения в высшие органы государственной власти о роспуске местных представительных и исполнительных органов муниципальной власти. Основаниями для роспуска могут послужить нарушения конституции и закона или соображения национальной безопасности (ст. 171 Конституции Польши, ст. 126 Конституции Италии, ст. 242 Конституции Португалии).

Однако большинство стран с континентальной системой местного самоуправления отказалась от административной опеки как формы контроля за деятельностью органов муниципальной власти. Во Франции согласно Закону о децентрализации 1983 г. ни одно территориальное сообщество не может осуществлять опеку над другим. Лишен такого права и представитель центральной власти. Опека заменена административным надзором, который предполагает осуществление контроля только с точки зрения законности принимаемых решений, без вмешательства в оперативную деятельность местных органов власти. При выявлении незаконных актов представитель правительства может лишь оспорить их в местном административном суде. В этом пункте наблюдается некоторое сближение континентальной правовой системы местного самоуправления с англосаксонской.

Административный надзор за деятельностью органов местного самоуправления может осуществляться не только на принципах единоначалия, но и в коллегиальных формах. Так, в Греции надзор за деятельностью органов местного самоуправления провинции возложен на специальные комитеты, в состав которых входят по одному представителю от окружных административных судов, Министерства внутренних дел и номархиального (провинциального) совета. Комитеты не зависимы от провинциальных органов местного самоуправления, но подчиняются Министерству внутренних дел Греции.

Таким образом, континентальная правовая система местного самоуправления отличается *наличием кодифицированных нормативных правовых актов*, *определенным единством в структуре местных органов власти*, *широким использованием административного контроля за их деятельностью*.

22.4. ИБЕРИЙСКАЯ ПРАВОВАЯ СИСТЕМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Иберийская правовая система местного самоуправления зародилась в недрах континентальной системы. Но в своем окончательном виде она сформировалась в странах Латинской Америки. В качестве моделей для нее послужили национальные правовые системы местного самоуправления бывших метрополий — Испании и Португалии, а также влиятельного в экономическом и политическом отношении северного соседа латиноамериканских стран, как США.

Правовая основа местного самоуправления в странах Латинской Америки закладывалась преимущественно в процессе заимствования норм и институтов из континентального правопорядка США. В этой связи влияние США на формирование иберийской системы местного самоуправления прослеживается прежде всего *в многообразии форм правового регулирования отношений по осуществлению муниципальной власти.* В странах Латинской Америки широкое распространение получили законы, закрепляющие полномочия местных органов власти в отдельных отраслях и сферах хозяйственного и социально-культурного строительства. Наряду с ними действуют подзаконные акты нормативного характера высших органов исполнительной власти, судебные прецеденты и правовые обычаи. Данью правовой традиции Испании и Португалии служат лишь органические законы о местном самоуправлении, которые предоставляют муниципалитетам политическую, административную и финансовую автономию, закрепляют общую компетенцию органов муниципальной власти, устанавливают их структуру, формы и методы деятельности.

В свою очередь, национальные системы местного самоуправления Испании и Португалии стали моделью для устройства муниципальной власти стран Латинской Америки, взаимодействия ее органов с правительственными учреждениями. По этой модели во всех звеньях административно-территориального устройства страны (муниципиях) населением избираются *советы* (хунты), которые являются представительными органами местного самоуправления. Вопросами управления ведает избираемый советом либо непосредственно населением *глава муниципии* (алькальд, регидор, префект, мэр). Он одновременно является председателем совета и его исполнительным органом персонифицированного характера. Назначаемых должностных лиц из центра при такой модели нет, но избираемый глава муниципии утверждается правительством в качестве его полномочного представителя. Поэтому он действует, с одной стороны, как исполнительный орган совета, обязанный выполнять все его решения, а с другой — как представитель правительства в муниципии, призван-

ный от имени государства осуществлять контроль за законностью решений самого совета. На практике в его руках сосредоточены основные рычаги по оптимальному сочетанию общегосударственных и местных интересов в муниципальном управлении.

Значительными особенностями в странах с иберийской системой местного самоуправления отличается ***порядок осуществления контроля за деятельностью муниципальных органов власти***. Поскольку глава муниципии по должности является и председателем совета, он обладает широкими возможностями не допускать принятия решений не только по мотивам их незаконности, но и нецелесообразности. Для этого используются *как правовые*, *так и организационные формы контроля* за деятельностью совета, предусмотренные регламентом его работы.

Кроме того, глава муниципии может обратиться в органы конституционного или административного контроля с заявлением о признании решения представительного органа местного самоуправления незаконным. В Перу мэр муниципии обращается в таких случаях в Конституционный трибунал, который обладает исключительным правом определять конституционность законов, актов исполнительной власти и муниципальных орданансов. Аналогичная процедура оспаривания решений представительных органов местного самоуправления предусмотрена Конституцией Эквадора 1998 г. Разница заключается лишь в том, что Конституционный трибунал Эквадора рассматривается не как часть судебной власти, а как особый контрольный институт, юрисдикция которого распространяется на решения всех органов государственной и муниципальной власти страны.

В Уругвае алькальд муниципии может обратиться с заявлением об аннулировании правового акта представительного органа местного самоуправления в Трибунал административных споров, если он считает, что оспариваемый акт является незаконным или принят в результате злоупотребления властью.

При осуществлении административного контроля главы муниципий в странах с иберийской системой местного самоуправления могут обращаться в органы центральной власти с предложениями о роспуске тех советов, которые систематически нарушают законы или не могут собраться на свои заседания. Решение о роспуске совета принимает парламент или правительство.

Характерная особенность иберийской системы местного самоуправления состоит и в том, что в осуществлении контроля за деятельностью органов муниципальной власти *принимает участие население*. В Перу, например, население каждой муниципии наделено правом обращаться в Конституционный Трибунал с запросом о

конституционности муниципального ордонанса. Для этого достаточно собрать под петицией не менее 1% подписей жителей соответствующей муниципии, обладающих активным избирательным правом.

Во многих странах Латинской Америки в порядке осуществления контроля за деятельностью органов местного самоуправления избирателям предоставлено право отзывать депутатов советов и глав муниципий досрочно. Основаниями отзыва могут быть грубое нарушение конституции и законов, решений органов местного самоуправления, самоустранение от выполнения наказов избирателей и своих обязанностей, совершение действий, порочащих звание депутата или главы муниципии.

География распространения иберийской системы местного самоуправления весьма обширна. Несмотря на отказ Испании и Португалии от данной системы, она, тем не менее, сохранилась в 17 странах Латинской Америки, в том числе в таких крупнейших, как Аргентина, Бразилия, Чили, Колумбия. В силу исторических причин она не сложилась лишь в бывших колониях Великобритании (Антигуа и Барбуда, Барбадос, Гайана, Ямайка и др.), в бывших заморских территориях Франции (Гаити) и на Кубе, где местное самоуправление вообще отсутствует.

Не вписывается в общую схему распространения иберийской системы местного самоуправления Мексика. Хотя Мексика является испаноязычной страной Латинской Америки, в ней действует континентальная система местного самоуправления. Этот феномен объясняется тем, что Мексика, добившись в 1821 г. независимости, избрала в качестве модели законодательство не бывшей метрополии — полуфеодальной Испании, а буржуазной Франции. Идея создания логически стройной системы кодифицированного права, выдвинутая французскими просветителями и юристами, была созвучна либеральным настроениям молодой мексиканской буржуазии. В этой связи в основу правовой системы местного самоуправления Мексики была положена конституционная традиция Франции. Она и обусловила появление в Западном полушарии классической модели континентальной правовой системы местного самоуправления.

22.5. СМЕШАННЫЕ ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В большинстве зарубежных стран сложились ***смешанные правовые системы местного самоуправления***. В зависимости от доминирующих признаков в структуре каждой национальной системы местного самоуправления их можно подразделить на три вида.

Первый вид представлен *европейской правовой системой местного самоуправления*, которая имеет сходство как с континентальной, так и с англосаксонской моделями. Она утвердилась в Германии, Австрии, Венгрии, Македонии, Норвегии, Словении, Финляндии и в ряде других стран Европы. Ее сходство с континентальной системой проявляется в формах правового регулирования местного самоуправления, способах определения компетенции муниципальных образований и выборных органов власти, порядке осуществления контроля за их деятельностью. С англосаксонской системой ее сближает отсутствие соподчиненности муниципальных образований, множественность моделей местного самоуправления, большая самостоятельность местных органов власти в решении оперативных вопросов.

Для европейской системы типичными формами правового регулирования местного самоуправления являются конституции, комплексные законы, положения о муниципальных образованиях, отраслевые законы, нормативные правовые акты министерств и ведомств. В случае обнаружения неточностей или пробелов в законодательстве о местном самоуправлении применяются решения конституционных судов, которые фактически носят нормативный характер.

Согласно конституционной традиции Франции местное самоуправление в странах континентальной Европы рассматривается как государственное управление на муниципальном уровне, как форма реализации общих функций публичного управления. С учетом этой традиции сформулированы нормы ст. 137 Конституции земли Гессен: «Общины являются на своей территории исключительными обладателями всех полномочий местного публичного управления, осуществляемого на основе собственной ответственности. Они могут решать любую задачу публичной власти, кроме случаев, когда решение этих задач возложено на другие ведомства в общественных интересах специальным предписанием закона» (п. 1).

Аналогичный подход к пониманию местного самоуправления заложен в ст. 116 Федерального конституционного закона Австрии 1920 г. В ней община определяется как территориальная единица с правом самоуправления и одновременно как административная единица, в пределах которой осуществляется государственное управление на муниципальном уровне.

Современное законодательство Норвегии также рассматривает местное управление и самоуправление в отношении коммун и губернских коммун как единое целое, как форму публичного управления на местах (§ 3 Закона о коммунах и фюлкескоммунах 1992 г.). Кроме того, производный характер коммун и их зависимость от государства означают, что в Норвегии только государство может принять решение об учреждении новой или размежевании старых ком-

мун. Делается это в целях повышения эффективности публичного управления на муниципальном уровне.

При таком подходе к пониманию местного самоуправления используется хорошо известный в законодательной практике стран с континентальной правовой системой муниципальной власти негативный способ закрепления компетенции территориальных сообществ: «Все, что прямо не запрещено законом, разрешено». Этот способ применяется и для определения объема полномочий выборных органов местного самоуправления, компетенция которых является производной от компетенции муниципальных образований.

С учетом богатого опыта стран с континентальной системой местного самоуправления в странах, где утвердилась европейская система муниципальной власти, в отдельных звеньях административно-территориального устройства местные органы власти могут вообще не создаваться. Так, в уездах Финляндии органы местного самоуправления законодательством не предусмотрены: это полицейские и судебные округа.

В странах с европейской системой самоуправления контроль за деятельностью органов муниципальной власти осуществляется по *модели континентальной системы*. В соответствии с национальным законодательством функции административного надзора возлагаются на *специально уполномоченных лиц*, *назначаемых государством*. В Австрии такими лицами являются управляющие округами, в Финляндии — губернаторы, в Дании — амтсманы и т.п. В Германии и Норвегии для осуществления административного надзора создаются коллегиальные органы государственной власти. Однако их надзор ограничивается лишь обеспечением соответствия решений органов местного самоуправления требованиям закона. Надзор за правильностью и профессиональностью деятельности органов местного самоуправления допускается только в случаях реализации полномочий, переданных им государством (ст. 140 Конституции Словении).

Вместе с тем на правовой статус муниципальных образований стран с европейской системой местного самоуправления, характер взаимоотношений их представительных и исполнительных органов большое влияние оказала англосаксонская правовая система устройства муниципальной власти. Здесь, как правило, отсутствует соподчиненность муниципальных образований, конституциями и законами допускаются различные модели местного самоуправления. В частности, в ст. 114 Конституции Македонии записано, что в общинах могут быть организованы различные формы местного самоуправления. В Германии на основе зарубежного опыта сложились четыре модели местного самоуправления в общинах федеральных земель: модель

магистрата, северогерманская система совета, модель бургомистра и южногерманская модель. Они различаются по таким существенным признакам, как взаимоотношения представительного органа муниципальной власти с органами управления. Сходные модели местного самоуправления существуют в США на уровне муниципалитета.

Для стран с европейской системой местного самоуправления характерна большая самостоятельность органов муниципальной власти в решении вопросов местного значения, в осуществлении оперативного управления. Как сказано в Законе об общине вольной земли Саксония 1993 г. (в ред. 1996 г.): «Община выполняет все общественные задачи по своему усмотрению и создает все учреждения, необходимые для социального, культурного и экономического процветания членов общины, в случае если это не противоречит действующему законодательству... Если государство обязывает общину к выполнению дополнительных задач, то предусмотрена финансовая компенсация ее усилий» (§ 2). Согласно Основному закону Финляндии 1999 г. руководство коммунами в стране «должно основываться на самоуправлении жителей коммун» (§ 121).

Вторым видом смешанных правовых систем местного самоуправления является *дуалистическая система*. Ее характерная особенность заключается в том, что она складывалась в процессе противоречивого взаимодействия англосаксонской и континентальной систем местного самоуправления с традиционными системами общинного самоуправления. Правящая элита бывших колоний стремилась заимствовать англосаксонскую или континентальную систему местного самоуправления, но ей противостояла родоплеменная знать, стремившаяся сохранить общинное самоуправление, независимое от государственной власти. В результате появился гибрид совершенно разных моделей устройства муниципальной власти, которые с большим трудом интегрируются в национальные правовые системы местного самоуправления. Тем не менее этот вид смешанных систем местного самоуправления получил значительное распространение в странах Африки, бывших колониях Великобритании и Франции. Его восприняли Бурунди, Габон, Гамбия, Гана, Гвинея, Мавритания, Мозамбик, Сейшельские Острова, Того, Тунис и Экваториальная Гвинея.

Основными формами правового регулирования отношений по осуществлению муниципальной власти в странах с дуалистической системой местного самоуправления являются конституции, законы, декреты правительства, уставы (хартии) муниципальных образований, обычаи и традиции, мусульманско-правовая доктрина. В Гане, например, главными элементами правовой системы местного самоуправления являются английское общее право и обычное африканское право. Поэтому органы местного самоуправления во всех звень-

ях административно-территориального устройства страны формируются на принципах англосаксонской правовой системы. В муниципальных образованиях нет назначаемых должностных лиц, специально уполномоченных осуществлять административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления. Однако согласно местным традициям в сельских, городских, муниципальных (группа поселений), окружных и областных советах 50% мест занимают по собственному праву вожди племен.

В системе местного самоуправления Туниса преобладают элементы континентальной системы. По примеру Франции в коммунах органами местного самоуправления являются выборные муниципальные советы. Исполнительную власть в коммуне возглавляет мэр, который избирается советом или непосредственно населением. Провинциями управляют губернаторы, назначаемые президентом Туниса по представлению министра внутренних дел, которые осуществляют административный контроль за деятельностью местных органов власти. Но параллельно действуют на основании мусульманской правовой доктрины советы шейхов, выступающие в качестве органов общинного самоуправления.

Третьим видом смешанных правовых систем местного самоуправления является *плюралистическая система*. Как видно из самого названия, она интегрирует в своем составе элементы практически всех систем местного самоуправления. В классическом виде данная система существует в Японии.

Формы правового регулирования местного самоуправления в Японии сложились под влиянием как англосаксонской, так и континентальной системы. В соответствии с традицией англосаксонских стран, полномочия местных органов власти Японии закрепляются отраслевыми законами, регулирующими отношения в конкретных областях хозяйственного и социально-культурного строительства. Парламент Японии в порядке ст. 95 Конституции принимает и частные законы, адресованные отдельным административно-территориальным единицам.

Вместе с тем в Японии действует комплексный Закон о местной автономии 1947 г., который закрепляет основные принципы организации местного самоуправления в стране, определяет общую компетенцию местных органов власти. Эта особенность характерна главным образом для стран с континентальной системой местного самоуправления.

Система местных органов власти в Японии построена по англосаксонской модели. В административно-территориальных единицах, обладающих правом местного самоуправления, население избирает префектуральные, городские, сельские и поселковые собрания. В мелких общинах функции представительных органов местного са-

моуправления возлагаются на общие собрания избирателей. На муниципальные должности глав исполнительной власти в таком же порядке избираются префекты (губернаторы), мэры и старосты сельских и поселковых общин. Назначаемых из центра должностных лиц нет ни в одной административно-территориальной единице страны. Тем не менее губернатор префектуры может быть отрешен от должности премьер-министром Японии, а мэр города и староста сельской или поселковой общины — губернатором. В этом положении нашла свое законодательное выражение национальная правовая традиция Японии о конфуцианско-патерналистских отношениях в системе публичной власти, которая в своих основных чертах сформировалась в эпоху Мэйдзи.

Контроль за деятельностью органов местного самоуправления в Японии осуществляется на принципах *иберийской правовой системы.* В нем принимают участие не только финансовые и судебные органы государства, но и непосредственно население. Так, согласно Закону о местной автономии 1947 г. по требованию не менее одной трети избирателей административно-территориальной единицы должен быть назначен референдум на предмет отзыва главы исполнительной власти. Избиратели могут также войти в комиссию по контролю за выборами с предложением о роспуске местного собрания. В установленных законом случаях комиссия обязана назначить голосование по данному вопросу. Если большинство избирателей поддержит внесенное в комиссию предложение, то местное собрание распускается. Закон содержит лишь оговорку, что роспуск собрания или отзыв должностных лиц могут осуществляться только по истечении одного года с момента начала их деятельности.

Таким образом, плюралистическая система местного самоуправления современной Японии сформировалась под влиянием англосаксонской, континентальной, иберийской и национальной правовых традиций. Тем не менее, определяющим является влияние англосаксонского права. Это объясняется тем, что проекты Конституции Японии 1946 г. и Закона о местной автономии 1947 г. разрабатывались под руководством оккупационных властей США.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В чем заключается специфика правового регулирования местного самоуправления в федеративных государствах?
2. Каковы особенности англосаксонской правовой системы местного самоуправления?

3. В чем заключаются особенности континентальной правовой системы местного самоуправления?
4. Чем иберийская правовая система местного самоуправления отличается от континентальной?

РЕШИТЕ КАЗУСЫ

■ Конгресс США принял закон о дополнительных полномочиях муниципальных корпораций. Верховный суд штата Айова выразил свою правовую позицию, в соответствии с которой «муниципальные корпорации получают полномочия от легислатур штатов». Решите дело.

■ Алькальд Городского совета Барселоны был назначен горожанами на сходе и утвержден в должности советниками городского Совета. Прокурор Барселоны обжаловал в суд указанные решения. Прав ли прокурор?

■ Городской совет Бирмингема ввел муниципальный налог за проезд иногородних большегрузных автомобилей по территории города и не учел норму судебного прецедента, согласно которому: «Нет права взимать налоги без разрешения Парламента Его Величества». Как должны поступить налогоплательщики?

■ Сельская община проиграла Правительству Танзании в суде дело о местном обычае, связанном с ритуальными танцами у костра в период праздника урожая. Прав ли суд?

■ В Японии сложилась плюралистическая система самоуправления, которая интегрирует в своем составе элементы практически всех систем местного самоуправления. Например, мэр города и староста сельской и поселковой общины могут быть отрешены от должности губернатором. Какая национальная правовая традиция Японии нашла свое законное выражение в этом примере?

Глава 23

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

23.1. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ГЛОБАЛЬНОМ УРОВНЕ

В настоящее время не существует некоей универсальной модели международно-правовой регламентации местного самоуправления, и вряд ли возможно появление таковой в ближайшем будущем. Тем не менее можно говорить об объективных предпосылках укрепления тенденций, касающихся *определяющей роли политических и правовых норм в осуществлении программ местного самоуправления на мировом* (*глобальном*), *региональном* (*субрегиональном*) *и двустороннем* (*межгосударственном*) *уровнях.*

В октябре 1978 г. был основан ***Центр ООН по населенным пунктам*** (***Хабитат***), который в качестве исполнительного агентства ООН стал координировать все виды деятельности в области стабильного развития населенных пунктов (ранее эти виды деятельности были распределены по различным департаментам и организациям системы ООН).

В 1976 г. в Ванкувере (Канада) состоялась первая конференция ООН по населенным пунктам (Хабитат I), в 1996 г. в Стамбуле (Турция) — вторая конференция по населенным пунктам (Хабитат II). В Стамбуле были приняты основополагающие документы («Повестка дня Хабитат»): всемирный «План действий по устойчивому развитию населенных пунктов», а также «Стамбульская декларация», в которой главы государств и правительств мировых держав приняли обязательства по обеспечению безопасности, жизнеспособности, продуктивности и устойчивому развитию населенных пунктов планеты.

В июне 2001 г. в Нью-Йорке состоялась 25-я специальная сессия Генеральной Ассамблеи ООН «Стамбул + 5», посвященная оценке реализации «Повестки дня Хабитат». Было отмечено, что за пять лет работы ООН—Хабитат удалось достичь определенных результатов в области улучшения условий проживания бедных слоев населения, прежде всего посредством эффективного развития меж-

дународного сотрудничества. По оценке специалистов, благодаря Центру Хабитат удалось обратить внимание общественности на проблемы и нужды населения, проживающего в трущобах, незаконно созданных поселениях и лишенного элементарных социальных условий.

Учитывая быстрые темпы урбанизации в развивающихся странах и связанные с этим трудные задачи в области обеспечения жильем, искоренения нищеты и бедности, 12 декабря 2001 г. 56-я сессия Генеральной Ассамблеи ООН приняла резолюцию (A/Res/56/206) о повышении статуса Центра ООН по населенным пунктам (Хабитат) до уровня полноправной Программы ООН. Это позволяет ему более эффективно сотрудничать со всеми другими организациями системы ООН, функционирующими под руководством Генерального Секретаря ООН в рамках Консультативного комитета по координации.

В рамках Программы существует Фонд ООН для Хабитат и населенных пунктов. Первоочередной задачей Фонда является оказание помощи на прединвестиционной основе проектам по созданию жилья и необходимой инфраструктуры и развитию институтов финансирования жилья, прежде всего в развивающихся странах. Генеральный Секретарь ООН оказывает поддержку Программе путем частичного обеспечения ее Фонда необходимыми средствами из регулярного бюджета ООН. Основными средствами Фонда являются добровольные взносы стран—участниц ООН.

ООН—Хабитат является ведущим учреждением по координации деятельности внутри системы ООН в области устойчивого развития населенных пунктов и уделяет первоочередное внимание следующим вопросам:

- жилье и социальные услуги;
- управление городским хозяйством;
- охрана окружающей среды и городская инфраструктура;
- оценка, проведение мониторинга и информации.

ООН—Хабитат выполняет свыше 300 программ и проектов более чем в 90 странах.

Хабитат является ключевым звеном для местных властей в системе ООН, однако некоторые агентства под эгидой ООН также сотрудничают с местными властями в рамках своей компетенции и переданных полномочий в области контроля и инспекций. В первую очередь следует отметить вклад специализированных учреждений ООН.

Международная организация труда (МОТ) занимается разработкой соответствующей инфраструктуры в сотрудничестве с местными властями для укрепления общественных программ занятости, особенно в рамках компактного проживания этнических групп. В

частности, МОТ помогает органам местного самоуправления через следующие свои программы: LED (местное экономическое развитие), EIIP (программа интенсивного инвестирования против безработицы), ASIST (консультационная поддержка, информационное обслуживание и обучение), SEED (развитие предпринимательства и малых предприятий), PPP (партнерство общественного и частного секторов), CRISIS/IFP (программа «Кризис и реконструкция»).

Комиссия ООН по образованию и культуре (ЮНЕСКО), отстаивающая права индивидов в сфере культуры, науки и образования, функционирует через программы: MOST (программа управления общественными изменениями), Программа культурного роста в городах (Growing-Up in Cities) и Программа исторического наследия прибрежных городов. Кроме того, ЮНЕСКО выполняет обширную работу в сфере консервации городского наследия, резервов городской биосферы и программы разрешения споров по городским рекам. С последней часто связывают и деятельность *Программы ООН по окружающей среде* (ЮНЕП), в частности в рамках проекта GEO (Global Environmental Outlook), в котором ключевую роль играет проблема экологического менеджмента — инновации в городском водоснабжении, предотвращение чрезвычайных ситуаций.

Основное направление деятельности ***Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН*** (ФАО) — улучшение сельскохозяйственной продукции и обеспечение продовольственной безопасности государств-членов, активное сотрудничество с местными властями предусматривает обеспечение соответствующими кадрами, информацией и инновационными агротехнологиями сельские муниципалитеты. Среди принципиальных направлений деятельности Программы развития ООН (ПРООН) следует отметить финансирование ряда проектов по увеличению объемов строительства под эгидой муниципалитетов, например в программах UMP (Городское партнерство тысячелетия) и WACAP (Всемирный союз городов против бедности).

По меньшей мере пять региональных комиссий ООН предполагают партнерство и поддержку местным властям в своей деятельности по улучшению условий жизни человека, сообществ и этнических общностей.

Всемирный Банк (МБРР, ММФК, МАР) за последние 10 лет уже инвестировал 6 млрд долл. в поддержку более сотни проектов городского развития, связанных с усилиями местных властей по искоренению бедности, укреплению городского и муниципального менеджмента для улучшения условий жизни населения.

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) сотрудничает с местными властями преимущественно в рамках проекта «Оздоровление городов». Наибольшую активность в осуществлении проекта

проявляют европейские государства. При этом ВОЗ сосредоточивает внимание на социальных аспектах здравоохранения, обращая внимание местных властей в первую очередь на профилактику болезней.

Помимо специализированных учреждений ООН и их программ сотрудничества с местными властями, следует отметить и программы ООН по отдельным вопросам координации деятельности местных органов власти.

Программы UNITAR (Институт ООН по обучению и исследованию). Наиболее значительные и по общественному резонансу, и по объемам финансирования программы: UNAIDS (Программа ООН против СПИДа) и CIFAL (Программа сотрудничества по децентрализации). В компетенцию последней, имеющей универсальный характер, входят проблемы взаимодействия местных властей и частного сектора. Центры обучения и информационной поддержки расположены в Бильбао, Куритибе, Куала-Лумпуре и Уагадугу.

Комиссия ООН по устойчивому развитию как структура одного из главных органов ООН — ЭКОСОС совместно с DESA (Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам) тесно сотрудничает с местными властями начиная с «Саммита тысячелетия» (Рио-де-Жанейро, 2000 г.). В принятой на Саммите «Повестке дня-21» говориться об активности органов местного самоуправления как об «определяющем (ключевом) факторе» в осуществлении целей устойчивого развития.

Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), сотрудничающий с IULA (Всемирный союз местных властей), ставит целью обеспечение жизни каждого ребенка путем создания, поддержки и защиты окружающей его среды и условий существования вплоть до наступления совершеннолетия. По мнению функционеров Фонда, во многих вопросах местные власти должны нести большую ответственность в таких сферах, как здравоохранение, образование, обеспечение жильем, экология, спорт и досуг.

Программа ООН по предотвращению преступности и уголовному правосудию создана Штабом ООН по наркотикам и преступности (UNDCP). Совместно с некоторыми другими институтами и программами ООН Программа адресована местным властям, что зафиксировано на XI Конгрессе ООН по борьбе с преступностью (Бангкок, апрель 2005 г.).

Особое значение в международном сотрудничестве по вопросам местного самоуправления имеет ***Всемирная хартия местного самоуправления*** — совместная инициатива Всемирного органа ассоциаций городов и местных властей (WACLAC) и ООН—Хабитат, разработавших Конвенцию ООН, которая определяет международно-признанные принципы местной автономии и децентрализации.

Следуя формулировкам первоначального проекта Всемирной хартии (1998), основанному на положениях Европейской хартии местного самоуправления, WACLAC и Хабитат положили начало серии информационных региональных консультаций по проекту Хартии с представителями местных властей и центральных правительств, с целью выработки окончательного, с поправками и изменениями, текста на обсуждение в ходе переговорного межправительственного процесса под эгидой и в рамках ООН. Конечной целью таких консультаций стало одобрение Хартии как Конвенции ООН в рамках специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН в июне 2001 г.

Региональные консультации для Латинской Америки и стран Карибского бассейна прошли в Сантьяго (Чили) 6—8 июля 1999 г., для арабских стран — в Агадире (Марокко) 7—9 июня 1999 г., для европейских государств — в Срасбурге (Франция) 16 июня 1999 г., для стран Южной Азии — в Катманду (Непал), 5 ноября 1999 г., для стран Восточной, Юго-Восточной Азии и тихоокеанского бассейна — в Чонджу (Корея) 6—8 марта 2000 г.

Проект был представлен на сессии Хабитат в феврале 2001 г., но достичь консенсуса не удалось, так как некоторые правительства заявили, что Хартия может противоречить их конституциям и предпочтительнее принимать менее обязывающую декларацию о принципах. В результате специальная сессия Генеральной Ассамблеи ООН («Стамбул + 5») в июне 2001 г. так и не приняла конкретных руководящих указаний по проекту хартии.

В таких условиях Хабитат был вынужден сменить стратегию, поставив своей целью усилить диалог между правительствами на всех уровнях и по всем вопросам, относящимся к эффективной децентрализации и усилению органов местной власти, включая принципы и законодательные акты в поддержку реализации Повестки дня Хабитат. Кроме того, ООН—Хабитат подготовила ряд проектов законодательных документов по децентрализации, создала Группу экспертов высокого уровня по децентрализации в марте 2004 г. в г. Гатино (Канада) и определила ее цель как обеспечение принципа дополняемости в процессе децентрализации. В соответствии с этим принципом властные обязанности могут и должны исполняться теми органами, которые стоят ближе всего к гражданам. По мнению экспертов, успешность процесса будет обеспечена соблюдением трех условий: потребностью в такой политике, уместностью ее и политической решимостью на всех уровнях: местном, провинциальном, национальном и глобальном.

Вопрос о принятии Всемирной хартии местного самоуправления как универсальной конвенции под эгидой ООН до сих пор остается открытым, однако с началом нового тысячелетия деятель-

ность институтов и структур ООН—Хабитат сосредоточилась преимущественно на укреплении и поддержке региональных организаций по вопросам местного самоуправления.

23.2. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И СУБРЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ

Безусловный приоритет в регулировании местного самоуправления принадлежит европейскому континенту. Начало реального процесса расширения сферы компетенции местных властей в Западной Европе относится к рубежу 1970—1980 гг. В этот период были значительно расширены полномочия органов местного самоуправления не только по решению местных дел, но и по выполнению отдельных государственных полномочий.

Процесс децентрализации власти, безусловно, обладал специфическими особенностями в каждом государстве Европейских сообществ. При этом курс на децентрализацию был взят как традиционно централизованными странами, например Францией, так и государствами с историческим опытом и моделями децентрализованного управления, каковым является, в частности, Германия. К особенностям первых, условных стадий данного процесса следует отнести прежде всего перенос по возможности большего объема полномочий, в основном в сфере бюджетных отношений, из центра на периферию и выработку шкалы эффективности деятельности местных властей, критерии которой позволяли формировать оптимальную структуру органов местного управления путем сокращения, объединения, создания промежуточных органов между центром и местными властями.

Организацией, способной аккумулировать и укрепить роль и значение местных органов власти, является Совет Европы, учредивший в 1957 г. представительный орган на европейском уровне, который получил наименование Конференции местных и региональных органов власти Европы.

На рубеже 1980—1990-х гг. в Западной Европе в процессе децентрализации в качестве приоритетной обозначилась задача по укреплению финансовой самостоятельности периферии с одновременным ослаблением нагрузки на центральное правительство. Волна децентрализации в европейских государствах логично привела страны Европейских сообществ к подписанию в 1985 г. ***Европейской хартии местного самоуправления*** — первой попытке унифицированных международных актов по данной проблеме. Именно Конференция местных и региональных органов власти Европы в 1981 г. обо-

значила позицию, согласно которой государствам следовало бы взять на себя жесткие обязательства в вопросах местного самоуправления. При этом, по мнению руководства, документ должен был быть гибким, учитывать различия между национальными конституционными системами и административными традициями путем предоставления правительством определенного предела в выборе положений, которые они сами для себя считали бы обязательными.

Целью Европейской хартии о местном самоуправлении является восполнение отсутствия общеевропейских нормативов определения и защиты прав местных органов власти, находящихся ближе всего к гражданам, и предоставляющих им реальную возможность участвовать в принятии решений.

Составители Хартии отразили *понятие и принципы местного самоуправления*, *широту компетенции*, *функциональность местной власти*. Последняя реализуется в двух функциях — гарантии обеспечения общественного порядка на местном уровне и оказание различных услуг гражданскому населению, признанных к середине 1980-х гг. практически повсеместно в странах Западной Европы. Однако в силу несовпадения понятий и территориальных рамок уровней местного самоуправления в различных государствах особую важность имеет ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления «Отношения между различными уровнями власти и принцип субсидиарности».

Очевидная ограниченность задач органов местной власти тем не менее предполагает полноту и исключительность функций структур местного самоуправления. Возможность вмешательства центральных органов власти предусматривается, но только с соблюдением *принципа субсидиарности*: если во вмешательстве имеется необходимость и на четко очерченных законом основаниях (п. 4 и 5 ст. 4 Хартии). Будучи одним из ключевых принципов правовой природы Европейских сообществ и Совета Европы, субсидиарность имеет два важных аспекта: в отношении индивидов и организаций; в отношении различных уровней власти. Один из «архитекторов» ЕС — Жак Делор — настаивал на том, что субсидиарность не сводится лишь к вмешательству вышестоящих органов власти в дела отдельного гражданина или местного сообщества, имеющих право действовать самостоятельно, но она также требует от этих органов власти таких действий, которые обеспечили бы граждан и местные сообщества необходимыми средствами для самореализации.

Статья 5 Хартии предусматривает возможность и способы местных сообществ для защиты своих административно-территориальных границ, сохранения их или вынужденного пересмотра. Несмотря на то что статья содержит норму об обязательных (прямых или опосредованных) консультациях центра с местными властями, возможность реального наложения вето местными административ-

ными структурами имеет правовое обоснование лишь в некоторых странах Европы. Кроме того, не все государства (прежде всего среди 25 членов ЕС) имеют конституционное или законодательное право на референдум местного значения для разрешения подобных проблем. Так, не имеют этого права Литва и Бельгия.

В отношении организационной независимости местного самоуправления (п. 1 ст. 6) и структуры административных служб местных органов власти (п. 2 ст. 6) Европейская хартия местного самоуправления стоит на позиции *безусловного права*. Она ввела понятия выборных представителей и назначаемых должностных лиц. *Выборные представители* несут полную и окончательную ответственность за любые решения местных органов власти, обретя свой статус через процедуру демократических выборов. *Назначаемые должностные лица* отвечают за исполнение решений, принимаемых представительными органами местного самоуправления, должны занимать свой пост посредством процедуры, гарантирующей необходимый уровень профессиональной компетентности. В развитие такой практики ст. 7 Хартии предусматривает условия осуществления полномочий на местном уровне. Статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление их мандата, предусматривать надлежащую денежную компенсацию, в том числе за упущенный заработок, и соответствующее социальное обеспечение. Особо оговаривается ситуация (п. 3 ст. 7), когда функции и деятельность, несовместимые с мандатом выборного лица, должны устанавливаться только законом и основополагающими правовыми принципами государства, но никак иначе (кумовство, конъюнктурные решения и т.п.).

Весьма важной с точки зрения механизма имплементации государствами норм Европейской хартии местного самоуправления является ст. 8 об административном контроле за деятельностью органов местного самоуправления. Существует различное толкование и понимание рамок понятия «административный контроль» в европейских странах, но основная цель Хартии состоит в том, чтобы избегать ситуаций, когда подобная функция ограничивала бы самостоятельность органов местного самоуправления. Речь идет о контроле различной степени, но он не затрагивает вопроса предоставления гражданам возможности обращаться в суд по поводу действий органов местного самоуправления или деятельности того или иного органа, наделенного правом осуществлять контроль за структурами местной власти. Лишь в случае передачи задач от вышестоящего органа к нижестоящему может осуществляться контроль за тем, каким образом эти задачи выполняются (так называемое право пересмотра). При этом согласно ст. 11 признается право нижестоящих органов власти обращаться с апелляциями по поводу любого злоупотребления правом контроля.

Совершенно очевидной представляется связь между контролем и вопросом финансовой самостоятельности органов местного самоуправления. Определение бюджетных приоритетов — следующая задача органов местной власти после определения иерархии местных и делегированных приоритетов деятельности. Ключевым вопросом остается в странах ЕС вопрос сбалансированности бюджета при выполнении местных функций и делегированных задач из центра. При этом в Европейской хартии местного самоуправления в вопросе о субсидиях органам местного самоуправления отдается предпочтение не специальным (проектным, инновационным), а общим (так называемым пакетным), хотя в реальной жизни вопрос о пропорциях субсидий остается важным, поскольку всецело зависит от структуры ссудного капитала страны (ст. 9). Более того, финансовый контроль во всех без исключения странах ЕС, а равно и в других интеграционных объединениях мира, наряду с условием конституционного признания является принципиальным мотивом даже в тех странах, где местные власти официально признаются самостоятельными.

Ст. 10 Хартии предусматривает разрешение проблем сотрудничества органов местного самоуправления на трех уровнях:

- между собой внутри страны;
- в рамках ассоциаций местных властей;
- с другими странами в масштабе ЕС.

В силу того что определенные вопросы оказываются вне пределов территориальной юрисдикции, ЕС принимает практику городских агломераций, что позволяет муниципальным органам вступать в международные объединения.

Возможность обращения к судебной защите органам местного самоуправления предоставлена ст. 11 Хартии. Особенностью такой защиты может служить различная форма обращения к ней: трибунал *ad hoc*, спецорган, уполномоченные лица и структуры. Кроме того, возможна так называемая «процедура апелляции», которая с точки зрения процессуальных прав гражданина ЕС весома, но труднодостижима для граждан прочих стран.

По букве и духу Европейской хартии местного самоуправления противостояние давлению вышестоящего органа власти должно быть уравновешено тем, что на федеральном, региональном и местном уровнях подтверждаются общеобязательные стандарты, коллизионные ситуации, при которых требуется обращение в суд. Неизбежность разногласий между центром и местными властями возникает в силу противостояний любому прессингу со стороны вышестоящих инстанций и стремления центра подчинить местные власти стран ЕС общеобязательным государственным стандартам. Чаще всего подобные разногласия разрешаются в двух (из четырех

имеющихся) типах судов национальных правовых систем Европы — административных и гражданских, а конституционные и уголовные суды практически не задействованы.

Принципы, изложенные в ст. 12 Хартии, позволяют странам-участницам иметь достаточно удобное пространство для маневра с целью имплементации норм Хартии в своей правовой, политической, административной и социокультурной специфике. Это тем более оправданно ввиду невозможности ряда государств Восточной Европы выполнять в настоящее время некоторые положения Хартии. Однако признание системы «обязательного ядра принципов» Европейской хартии местного самоуправления позволяет европейским странам иметь свободу выбора по исполнению норм, пригодных для конкретной национальной ситуации, а также право присоединения к ранее неисполнимым ее положениям.

В Хартии не установлен порядок контроля за ее применением, за исключением требования о том, чтобы ее участники предоставляли всю необходимую информацию о законодательных и других мерах, предпринятых с целью выполнения Хартии. Рассматривался вопрос о создании международной системы контроля по аналогии с Европейской социальной хартией 1961 г. Однако было признано возможным отказаться от сложного механизма контроля, учитывая, что нахождение Конференции местных и региональных органов власти Европы в составе Совета Европы с прямым выходом на Комитет министров ЕС обеспечит достаточный политический контроль за выполнением участниками требований Хартии.

29 октября 2004 г. в Риме подписан Договор, устанавливающий Конституцию Европейского Союза, которая должна была вступить в силу не позднее 1 ноября 2006 г. Согласно этому акту институциональная система объединенной Европы включает, не только *основные институты*, *но и консультативные органы*. Одним из важных координационных консультативных органов признан *Комитет регионов* (раздел VI, отдел 2 Конституции). Важность Комитета, не превышающего по составу 350 человек (Протокол № 34, раздел 5, ст. 6), подчеркнута тем фактом, что его члены теоретически могут занимать пост в течение десятилетнего срока (мандат по системе 5 + 5), быть независимы (не должны становиться депутатами Европейского парламента, и проводить свои заседания не только по запросам Совета ЕС, Европейского парламента и Комиссии ЕС, но и по собственной инициативе (ст. III-386 и III-387).

Ст. III-388 Конституции предусматривает, что Совет ЕС, Парламент и Комиссия ЕС проводят консультацию с Комитетом регионов в случаях, предусмотренных Конституцией, и во всех других случаях, когда один из этих институтов считает это уместным, на-

пример, в вопросах трансграничного сотрудничества. По истечении срока запроса и ожидания заключения Комитета регионов (не менее месяца с момента направления соответствующего заключения председателю Комитета регионов), общеевропейское решение может быть принято и при отсутствии заключения.

Кроме того, Комитет регионов определенным образом связан с компетенцией Экономического и социального комитета. Дело в том, что и Совет ЕС, и Европейский парламент или Комиссия ЕС, обращаясь за консультацией в ЭКОСОК, могут «спровоцировать» собственное, независимое заключение Комитета регионов, если последний сочтет, что затрагиваются «специфические региональные интересы», и направить его в адрес трех основных институтов ЕС.

Очевидно, что возможность отстаивания интересов территориально-административных единиц и органов местного самоуправления, не исчерпываются исключительно консультативной функцией Комитета регионов. Так, ЭКОСОК в состоянии влиять и на Совет ЕС, и на Комиссию ЕС, поскольку ст. III-390 Конституции ЕС предусматривает возможность запроса Советом ЕС мнения «представителей различных секторов экономической и социальной жизни, а также гражданского общества, которых затрагивает деятельность Союза». Еще одной серьезной возможностью «лоббирования» интересов местных органов власти и территориальных образований видится деятельность Европейского инвестиционного банка (ЕИБ).

По букве Конституции ЕС Европейский инвестиционный банк имеет своей задачей способствовать, обращаясь к рынкам капиталов и своим собственным ресурсам, «сбалансированному и бесперебойному» развитию внутреннего рынка Союза. В рамках его компетенции три категории «проектов»: 1) направленные на повышение благосостояния менее развитых регионов; 2) по модернизации или конверсии предприятий либо по развитию новых видов деятельности, когда эти проекты ввиду своего масштаба или характера не могут быть целиком покрыты за счет различных средств финансирования, имеющихся в каждом из государств-членов; 3) представляющие общий интерес Союза (ст. III-394). При выполнении своей задачи Европейский инвестиционный банк содействует финансированию инвестиционных программ во взаимосвязи с интервенциями, производимыми фондами «структурного назначения» и иными финансовыми инструментами Союза.

Ни Договор об учреждении Европейского Союза (1992.), ни Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (2004.) не включали в себя условия распределения мест внутри государств-членов или организаций Комитета регионов. Практически во всех государствах-членах до сих пор проходят оживленные, а зачастую острые дебаты между различными уровнями власти по проблеме распреде-

ления мест. В результате сложилось традиционное положение: 50% мест занимают представители региональных, 50% — представители местных властей государств-членов.

Роль Комитета регионов в настоящее время состоит в концентрации внимания на региональных и местных интересах, а также в вовлечении регионов в процесс принятия решений, и в частности наблюдения за совместимостью законотворческой деятельности ЕС с региональными и местными проблемами, а также с административной практикой, что объясняется заинтересованностью Комитета регионов в доведении решений ЕС непосредственно до людей.

К началу XXI в. окончательно оформились приоритеты тех областей политики, в которых Комитет регионов должен консультировать Совет ЕС и Комиссию ЕС: развитие основного и профессионального образования, культура, здравоохранение, трансъевропейские сети, структурная и региональная политика.

23.3. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА МЕЖГОСУДАРСТВЕННОМ УРОВНЕ

Одним из основных актов, ставших импульсом для развития межгосударственного двустороннего сотрудничества, следует считать ***Европейскую рамочную конвенцию о приграничном сотрудничестве между территориальными общинами и властями***, которая вступила в силу 22 декабря 1980 г. Главным достижением Конвенции является конструктивное предложение о том, что пределы и характер полномочий территориальных сообществ и властей, определяемых законодательством сторон, не подлежат изменению (ст. 2). Конвенция допускает приемлемость различных моделей регулирования сотрудничества при неограниченной свободе выбора сторон и определяет намерения сторон в максимально гибких формулировках: «поощрять, прилагать усилия», «рассматривать в качестве желательного». Несмотря на то что документ не получил признания в качестве юридически обязательного акта, государства ЕС *приняли положения Конвенции за основу взаимных отношений.*

Проблемы во взаимоотношениях возникают прежде всего у тех стран, что только готовятся к вступлению в ЕС или вступили в «объединенную Европу» относительно недавно. К проблематичным относятся вопросы конституционного признания разделения предметов ведения, предел юрисдикционной компетенции субъектов и др. К проблемным аспектам двусторонних межгосударственных контактов местных властей следует отнести также приграничное сотрудничество: торговлю, регулирование миграционных потоков, ре-

шение проблем трансграничной преступности, гуманитарных акций в отношении «отсталых» территорий.

Показательна в этом отношении практика государств Центральной и Восточной Европы (Венгрия, Чехия, Словакия, Польша). С середины 1990-х гг. здесь созданы так называемые *еврорегионы* — приграничные территориальные образования, международные отношения в которых осуществляются в форме контактов приграничных государств на региональном и местном уровнях. Выработанные на сегодняшний день схемы сотрудничества весьма разнообразны и направлены на реализацию государственной внешней политики через приграничные связи. Восточноевропейские государства увидели в создании еврорегионов реальную возможность вхождения в действующие европейские структуры. Помимо вопросов чисто экономического взаимодействия, еврорегиональные двусторонние связи осуществляются в области охраны окружающей среды, туризма и спорта, ликвидации последствий природных техногенных катастроф.

Крупнейшим еврорегионом являются «Карпаты» (население 14 млн человек, площадь 14 тыс. км^2). Он охватывает по четыре области Венгрии и Украины, воеводства Польши, пять областей Румынии и шесть словацких муниципальных округов. Кроме того, Венгрия входит в состав участников еврорегиона «ДМТ (Дунай—Марош—Тиса) с населением 7 млн человек, включающий по области Венгрии и Румынии, югославский край Воеводина. Основной задачей местных властей этих еврорегионов является создание совместных хозяйствующих субъектов в районах компактного проживания венгерского нацменьшинства, так же как и участие в деятельности еврорегиона «Вест Западная Паннония» (с участием австрийской земли Бургенланд) и еврорегиона «Дунай—Драва—Сава» с участием боснийских и хорватских муниципалитетов. В итоге за десятилетие со времени создания первого еврорегиона все венгерские области стали участниками еврорегионального сотрудничества, не без основания рассчитывая на серьезное увеличение финансовой поддержки со стороны институтов ЕС, в первую очередь Комиссии ЕС.

Серьезный опыт в создании и развитии еврорегионов накоплен Словакией. Присоединение во второй половине 1990-х гг. к Европейской хартии местного самоуправления и Рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей позволило стране не только создать договорно-правовую базу приграничного сотрудничества с Австрией, Венгрией, Украиной (в рамка региона «Карпаты»), с Чехией (регион «Бескиды») и Польшей (еврорегион «Татры»), но и перевести сотрудничество из области общественных и местных инициатив на уровень межгосударственной политики. Оригинальными выглядят формы и направления двусто-

роннего сотрудничества муниципальных властей: создание партнерских бирж (консультирование и регистрация субъектов предпринимательства), повышение профессионально-образовательной базы национальных меньшинств в регионах их компактного проживания, сотрудничество торговых палат областей, трансграничные региональные проекты.

Практика создания еврорегионов в Польше с середины 1990-х гг. отражает двойственность государственной политики в силу известной чувствительности менталитета населения в вопросе о территориальных изменениях и преобразованиях. Уставные документы создаваемых при участии Польши еврорегионов разрабатываются на основе типового проекта, предлагаемого Европейским Союзом. Однако такая практика коснулась лишь еврорегионов с участием Германии («Шпрее—Бубр», «Нейссе—Ниса», «Померания», «Про Европа Виадрина», «Рацибуж») и Чехии («Тешинская Силезия», «Гласенсис», «Прадед»), что обусловлено прямым финансированием германских и чешских органов самоуправления. Иные еврорегионы («Карпаты», «Татры», «Буг») основаны на директивах центральных ведомств и контролирующих органов страны, что обусловило их стагнацию, вялотекущее существование.

В целом субрегиональное трансграничное взаимодействие государств Центральной и Восточной Европы, а также отлаживание кооперации территориальных единиц — это ступени к созданию единой общеевропейской стратегии развития. При этом совершенно очевидны концепции такого развития и направления деятельности двустороннего сотрудничества — сфера экологически чистых производств, создание информационных трансграничных сетей, урбанизация, проведение научных исследований, совершенствование транспортных систем, сохранение культурного наследия.

Двусторонние контакты позволяют более обоснованно, детально и взвешенно подходить к реализации приоритетных задач вышеназванных направлений деятельности, использовать планирование и сотрудничество в рамках мегаполисов и иных поселений.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. На каких документах основывается международно-правовое регулирование местного самоуправления на глобальном уровне?
2. Какие документы лежат в основе международно-правового регулирования местного самоуправления на региональном и субрегиональном уровнях?

3. На каких документах базируется международно-правовое регулирование местного самоуправления на межгосударственном уровне?

4. Каким вопросам уделяет первоочередное внимание Центр ООН по населенным пунктам (Хабитат)?

РЕШИТЕ КАЗУСЫ

■ В 2001 г. Генеральная Ассамблея ООН повысила статус Центра ООН по населенным пунктам (Хабитат) до уровня полноправной Программы ООН. Эфиопия заявила, что не будет выполнять эту резолюцию Генеральной Ассамблеи и участвовать в программах ООН—Хабитат. Оцените позицию Эфиопии.

■ Известно, что в деле устойчивого развития населенных пунктов с ООН—Хабитат активно сотрудничают ряд специализированных учреждений ООН. В частности, Международная организация труда (МОТ), Комиссия ООН по образованию и культуре (ЮНЕСКО), Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП). Какие еще специализированные учреждения ООН участвуют в программе устойчивого развития населенных пунктов планеты?

■ Проект Всемирной хартии местного самоуправления (1998 г.) разработан совместно Всемирной ассоциацией городов и местных властей (ВАКЛАК) и ООН—Хабитат и определяет международно признанные принципы местной автономии и децентрализации. Достичь консенсуса по проекту до настоящего времени так и не удалось, так как некоторые страны заявили, что Хартия противоречит их конституциям. Как в этой ситуации должна поступить Программа ООН по населенным пунктам?

■ Один из «архитекторов» европейской интеграции Жак Делор считал, что главным ее принципом является субсидиарность, которая не должна сводится лишь к вмешательству вышестоящих органов власти в дела отдельного гражданина или местного сообщества, имеющих право действовать самостоятельно. Что еще требует субсидиарность от вышестоящих органов власти?

■ 29 октября 2004 г. в Риме подписан договор о Конституции Европейского Союза. Ряд стран одобрили эту Конституцию на внутригосударственных референдумах, а некоторые отклонили ее. Какова судьба Конституции объединенной Европы и европейского местного самоуправления?

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

1. *Конституция* Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.).
2. *Федеральный* закон «Об образовании» от 10 июля 1992 г. № 3266-1.
3. *Закон* РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14 июля 1992 г. № 3297-1.
4. *Федеральный* закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ.
5. *Федеральный* закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ.
6. *Европейская* хартия местного самоуправления 1985 (ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ).
7. *Федеральный* закон «Об особенности эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» от 29 июля 1998 г. № 136-ФЗ.
8. *Указ* Президента РФ «О конгрессе муниципальных образований Российской Федерации» от 22 октября 1998 г. № 1281.
9. *Федеральный* закон «О статусе наукограда Российской Федерации» от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ.
10. *Федеральный* закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ.
11. *Федеральный* закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.
12. *Федеральный* закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ.
13. *Федеральный* конституционных закон «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ.
14. *Постановление* Конституционного Суда РФ «По делу о проверки конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 г. “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» от 16 октября 1997 г. № 14-П.
15. *Постановление* Конституционного Суда РФ «По делу о проверки конституционности пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19.09.1997 года “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» от 10 июня 1998 г. № 17-П.

УЧЕБНАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. *Авакьян С.А.* Библиография по конституционному и муниципальному праву России. М., 2002.
2. *Акмалова А.А.* Муниципальное право России. М., 2002.
3. *Бабичев И.В.*, *Калантарова Н.Р.* Уставы муниципальных образований (сравнительный анализ) // Местное право. 2000. № 11—12.
4. *Барабашев Г.В.* Местное самоуправление. М., 1996.
5. *Барабашев Г.В.* Идеалы самоуправления и российская действительность // Государство и право. 1996. № 11.
6. *Барабашев Г.В.*, *Шеремет К.Ф.* Организация и функционирование местного самоуправления (опыт зарубежных стран). М., 1991.
7. *Баранчиков В.А.* Муниципальное право. М., 2000.
8. *Бартышев В.И.* Практикум по муниципальному праву Российской Федерации. Воронеж, 1998.
9. *Бесштанько А.В.* Избирательное право Российской Федерации. Омск, 2005.
10. *Бондарь Н.С.* Муниципальное право России. Ростов-н/Д, 1998.
11. *Бялкина Т.М.* О системности законодательного регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. 2002. № 4.
12. *Бялкина Т.М.* Законодательство области о местном самоуправлении. Воронеж, 1996.
13. *Бялкина Т.М.* Муниципальное право Российской Федерации. Воронеж, 1998.
14. *Ванеев О.Н.*, *Княгинин К.Н.* Устав муниципального образования: некоторые вопросы теории // Российский юридический журнал. 1998. № 3 (19).
15. *Васильев В.И.* Местное самоуправление. М., 1999.
16. *Воронин А.Г.* Муниципальное хозяйствование и управление. М., 2003.
17. *Воронин А.Г.*, *Лапин В.А.*, *Широков А.Н.* Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1997.
18. *Выдрин И.В.* Муниципальное право России. М., 2004.
19. *Выдрин И.В.*, *Кокотов А.Н.* Муниципальное право России. М., 2003.
20. *Гладышев А.Г.* Правовые основы местного самоуправления. М., 1996.
21. *Глущенко П.П.*, *Пылин В.В.* Муниципальное право. 2000.
22. *Говоренкова Т.М.* Читаем Велехова вместе. М., 1999.
23. *Емельянов Н.А.*, *Емельянова Т.С.* Местное самоуправление в Российской Федерации. М.—Тула, 2001.
24. *Еремян В.В.* Муниципальная история России. Древняя Русь. М., 2005.
25. *Еремян В.В.*, *Федоров М.В.* Местное самоуправление в России (XII—начало XX в.) М., 1998.
26. *Замотаев А.А.* Местное самоуправление: основные понятия, термины. М., 1999.
27. *Защита* прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России. Т. 1 / Под ред. Т.Г. Морщаковой. М., 2003.
28. *Защита* прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России. Т. 2 / Под ред. В.М. Жуйкова. М., 2003.

29. *Защита* прав местного самоуправления арбитражными судами России. Т.3 / Под ред. А.А. Арифулина. М., 2003.

30. *Иванов В.В.*, *Коробова А.Н.* Муниципальный менеджмент. М., 2002.

31. *Игнатов В.Г.*, *Рудой В.В.* Местное самоуправление в современной России. Ростов-н/Д., 2001.

32. *Игнатюк Н.А.*, *Замотаев А.А.*, Павлушкин А.В. Муниципальное право. М., 2005.

33. *Избирательные* права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда (1995—2000): В 2 т. / Под ред. О.Ю. Вельяшева. М., 2001.

34. *Казанник А.И.* Научная организация управленческого труда в государственных и муниципальных учреждениях России. Омск, 2004.

35. *Казанцев Ю.Д.*, *Писарев А.Н.* Муниципальное право Росси. М., 1998.

36. *Коваленко А.И.* Муниципальное право. М., 1998.

37. *Ковешников Е.М.* Муниципальное право. М., 2000.

38. *Кокотов А.Н.*, *Соломаткин А.С.* Муниципальное право России. М., 2005.

39. *Колюшин Е.И.* О праве муниципальной собственности // Журнал российского права. 1997. № 9.

40. *Комментарий* к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Карповича. М., 2002.

41. *Комментарий* к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Под ред. А.Н. Костюкова. Омск, 2005.

42. *Комментарий* к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Под ред. В.И. Шкатулла. М., 2005.

43. *Комментарий* к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Под ред. С.Е. Чаннова. М., 2004.

44. *Конституционные* и законодательное основы местного самоуправления в РФ / Под ред. А.В. Иванченко. М., 2004.

45. *Костюков А.Н.* Введение в муниципальное право. Омск, 2002.

46. *Костюков А.Н.*, *Копысова С.Г.* Муниципально-правовые отношения. Омск, 2001.

47. *Костюков А.Н.*, *Марченко О.В.* Режим и метод в муниципальном праве. Омск, 2005.

48. *Костюков А.Н.* Муниципальное право как отрасль российского права: Монография. М., 2003.

49. *Костюков А.Н.* Муниципальное право: Практикум. Омск, 2005.

50. *Кудилинский М.Н.*, *Шевелева Н.А.* Муниципальное право. СПб., 2005.

51. *Кутафин О.Е.*, *Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 2004.

52. *Лазарев Л.В.* Правовые позиции Конституционного Сулла России. М., 2003.

53. *Лапин В.А.*, *Любовный В.Я.* Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России. М., 2005.

54. *Лопатина С.Н.* Правовой акт органа или должностного лица местного самоуправления как источник права: общетеоретический аспект // Правоведение. 2000. № 2.
55. *Местное* самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования / Под ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова. М., 1998.
56. *Муниципальная* наука: теория, методология, практика / Под ред. В.Н. Иванова. М., 2003.
57. *Муниципальная* собственность. Практика арбитражных споров. Нормативная база. М., 2001.
58. *Муниципальное* право Омской области: Сборник нормативных правовых актов и документов. Омск, 1998.
59. *Муниципальное* право / Под ред. А.И. Коваленко. М., 1997.
60. *Муниципальное* право России / Под ред. А.С. Прудникова, А.М. Никитина. М., 2004.
61. *Муниципальное* право / Под ред. Н.С. Бондаря. М., 2002.
62. *Муниципальное* право России / Отв. ред. Г.Н. Чеботарев. М., 2005.
63. *Муниципальное* право Российской Федерации / Под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 2005.
64. *Максимов В.А.* Проблемы местного самоуправления в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. М., 1999.
65. *Муравченко В.Б.* Правовая регламентация субъектами Российской Федерации муниципальной службы. Омск, 2006.
66. *Немчинов А.А.*, *Володин А.М.* Муниципальная служба. М., 2002.
67. *Нудненко Л.А.* Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления России. М., 2000.
68. *Овчинников И.И.* Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999.
69. *Пешин Н.Л.* Муниципальная финансовая система Российской Федерации. М., 2000.
70. *Пешин Н.Л.* Муниципальное право: схемы и комментарии. М., 2002.
71. *Писарев А.Н.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997.
72. *Постовой Н.В.* Муниципальное право. М., 1998.
73. *Пылин В.В.* Муниципальное право Российской Федерации. СПб., 2003.
74. *Таболин В.В.* Право муниципального управления. М., 1997.
75. *Таболин В.В.*, *Черногор Н.Н.* Место и роль муниципального права в системе российского права // Местное право. 2002. № 3—4.
76. *Торшенко А.А.* Муниципальное право Российской Федерации. Екатеринбург, 1999.
77. *Фейгин М.* Федеральное законодательство о финансовых основах местного самоуправления // Хозяйство и право. 1998. № 11.
78. *Федеральное* законодательство о местном самоуправлении: Научно-практический комментарий / О.В. Берг, А.А. Сергеев. М., 2002.

79. *Феноменология* муниципального права на современном этапе развития России: Материалы научно-практического семинара (27—28 мая 2002 г.) Омск, 2002.
80. *Харючи Н.Н., Жаромских Д.Г.* Правовые основы организации местного самоуправления в местах проживания коренных малочисленных народов Севера. Тюмень, 2005.
81. *Чеботарев Г.Н.* Соотношение конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности в системе местного самоуправления // Российский юридический журнал. 2002. № 4.
82. *Черкасов А.И.* Сравнительное местное управление: теория и практика. М., 1998.
83. *Четвериков В.С.* Муниципальное право. М., 2005.
84. *Чиркин В.Е.* Современные модели местного самоуправления // Российский юридический журнал. 1995. № 3.
85. *Швецов А.Н.* Экономические ресурсы муниципального развития: финансы, имущество, земля. М., 2002.
86. *Шевелева Н.А.* Муниципальное право России. М., 1998.
87. *Шугрина Е.С.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 2007.

ОГЛАВЛЕНИЕ

От авторов 3

РАЗДЕЛ I. ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА РОССИИ 5

Глава 1. **МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА** 6
1.1. Муниципальное право — комплексная отрасль российского права 6
1.2. Муниципально-правовой режим 11
1.3. Предмет муниципального права 16
1.4. Метод муниципально-правового регулирования общественных отношений 25
1.5. Муниципально-правовые отношения 29
1.6. Муниципально-правовые конструкции 37
1.7. Источники отрасли муниципального права 40

Глава 2. **СИСТЕМА МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА** 45
2.1. Понятие системы муниципального права и его структура 45
2.2. Муниципальное право, муниципальное законодательство и права человека 53
2.3. Общая часть как базовое подразделение системы муниципального права 57
2.4. Состав и структура особенной части муниципального права 65
2.5. Место муниципального права в системе российского права 68

Глава 3. **МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО КАК НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА** 73
3.1. Муниципальное право как наука 73
3.2. Муниципальное право как учебная дисциплина 76

РАЗДЕЛ II. САМОБЫТНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ 79

Глава 4. **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ПОНЯТИЕ, ПРИНЦИПЫ, СИСТЕМА** 80
4.1. Понятие местного самоуправления 80
4.2. Принципы местного самоуправления 84
4.3. Система местного самоуправления 90

Глава 5. **ИСТОРИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ** 94
5.1. Становление местного самоуправления в России 94
5.2. Советская система организации власти на местах 98
5.3. Местное самоуправление в СССР и после распада СССР 103
5.4. Местное самоуправление в России в период поэтапной конституционной реформы 108
5.5. Местное самоуправление в Российской Федерации в 1993—2006 гг. 112

Глава 6. **ПРАВОВАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ** 122
6.1. Общая характеристика правовой организации местного самоуправления 122
6.2. Конституция Российской Федерации о местном самоуправлении 124
6.3. Федеральное законодательство о местном самоуправлении 130
6.4. Региональное законодательство о местном самоуправлении 135
6.5. Судебные решения как источники муниципального права 139
6.6. Устав муниципального образования 144
6.7. Муниципальные правовые акты 149
6.8. Договоры, соглашения, обычаи, действующие в сфере местного самоуправления 152

Глава 7. **ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ** **161**
7.1. Особенности территориальной организации местного самоуправления. Понятие муниципального образования, его общие и специальные виды 161
7.2. Территория муниципального образования 169
7.3. Установление и изменение границ муниципальных образований 172
7.4. Преобразование муниципальных образований 175
Глава 8. **МОДЕЛИ И ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ** **179**
8.1. Организационные модели местного самоуправления 179
8.2. Представительный орган муниципального образования 186
8.3. Глава муниципального образования 200
8.4. Местная администрация 205
8.5. Контрольный орган муниципального образования 213
8.6. Избирательная комиссия муниципального образования 218
8.7. Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления 221
8.8. Муниципальная служба 228
Глава 9. **НЕПОСРЕДСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ** **244**
9.1. Общая характеристика форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления 244
9.2. Местный референдум 249
9.3. Муниципальные выборы 258
9.4. Порядок голосования населения МО по вопросам местного самоуправления 264
9.5. Сход граждан 265
9.6. Правотворческая инициатива граждан 268
9.7. Территориальное общественное самоуправление 272
9.8. Публичные слушания 279
9.9. Собрание граждан 283
9.10. Конференция граждан (собрание делегатов) 285
9.11. Опрос граждан 287
9.12. Обращения граждан в органы местного самоуправления 289
9.13. Собрания, митинги, уличные шествия, демонстрации, пикеты и иные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления 293
Глава 10. **МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО** **298**
10.1. Общая характеристика форм межмуниципального сотрудничества 298
10.2. Общероссийские объединения муниципальных образований 299
10.3. Региональные советы муниципальных образований 301
10.4. Межмуниципальные организации 304
10.5. Некоммерческие организации муниципальных образований 307
Глава 11. **ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ** **311**
11.1. Понятие и виды юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления 311
11.2. Ответственность депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением 322
11.3. Ответственность представительного органа муниципального образования перед государством 327
11.4. Ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством 334

11.5. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами 336

Глава 12. **ГАРАНТИИИ И ЗАЩИТА ПРАВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ** **339**

12.1. Понятие и виды гарантий местного самоуправления 339

12.2. Гарантии организационной самостоятельности местного самоуправления 340

12.3. Гарантии, обеспечивающие материальную основу местного самоуправления 343

12.4. Гарантии защиты права на местное самоуправление 347

12.5. Муниципальный контроль 348

12.6. Общий надзор прокуратуры за соблюдением органами местного самоуправления Конституции РФ, законов, муниципальных правовых актов 352

РАЗДЕЛ III. КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ **357**

Глава 13. **ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОМПЕТЕНЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ** **358**

13.1. Общая характеристика компетенции местного самоуправления. Великая хартия муниципальных прав 358

13.2. Вопросы местного значения поселения, муниципального района, городского округа 362

13.3. Взаимоотношения органов местного самоуправления и органов государственной власти 369

13.4. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями 381

13.5. Временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления 391

13.6. Взаимоотношения органов местного самоуправления и немуниципальных организаций 402

13.7. Муниципальный заказ 408

Глава 14. **ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ** **420**

14.1. Общая характеристика полномочий органов местного самоуправления в сфере экономики 420

14.2. Полномочия органов местного самоуправления в сфере тарифного регулирования 431

14.3. Полномочия органов местного самоуправления в сфере развития предпринимательства 437

Глава 15. **ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САОМУПРАВЛЕНИЯ В БЮДЖЕТНОЙ И ФИНАНСОВО-КРЕДИТНОЙ СФЕРЕ** **443**

15.1. Общая характеристика местных финансов 443

15.2. Местные налоги 456

15.3. Формирование и исполнение местных бюджетов 463

15.4. Управление целевыми бюджетными и внебюджетными фондами 471

15.5. Участие органов местного самоуправления в финансово-кредитных отношениях 474

Глава 16. **ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО УПРАВЛЕНИЮ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ** **483**

16.1. Понятие и состав муниципальной собственности 483

16.2. Порядок формирования муниципальной собственности 488

16.3. Общая характеристика полномочий органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью 499

16.4. Порядок создания и деятельности организаций с участием муниципальных образований 502
16.5. Заключение сделок с муниципальной собственностью 507
16.6. Приватизация муниципальной собственности 510
16.7. Учет муниципальной собственности 513

Глава 17. **ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ** **518**
17.1. Общая характеристика полномочий органов местного самоуправления в области земельных отношений 518
17.2. Участие органов местного самоуправления в разграничении государственной собственности на землю и управлении земельными участками, находящимися в государственной собственности до ее разграничения 521
17.3. Приобретение земельных участков в муниципальную собственность 526
17.4. Предоставление земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, гражданам и юридическим лицам 529
17.5. Публичные полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений 534

Глава 18. **ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО УПРАВЛЕНИЮ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ** **540**
18.1. Управление муниципальным хозяйством: общая характеристика 540
18.2. Полномочия органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства 543
18.3. Полномочия органов местного самоуправления в градостроительной сфере и в области благоустройства территории 560
18.4. Полномочия органов местного самоуправления в области транспортного обслуживания населения 568
18.5. Полномочия органов местного самоуправления в иных сферах управления муниципальным хозяйством 571

Глава 19. **ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА** **575**

Глава 20. **ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРЕ** **582**
20.1. Правовые основы деятельности органов местного самоуправления в социально-культурной сфере 582
20.2. Полномочия органов местного самоуправления в сфере социальной защиты населения 585
20.3. Полномочия органов местного самоуправления в сфере образования 592
209.4. Полномочия органов местного самоуправления в сфере культуры, физической культуры и спорта 596
20.5. Полномочия органов местного самоуправления в сфере здравоохранения 601
20.6. Полномочия органов местного самоуправления в сфере организации ритуальных услуг 606
20.7. Полномочия органов местного самоуправления в сфере молодежной политики 609

Глава 21. **ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА** **613**
21.1. Содействие правоохранительным органам со стороны местного самоуправления 613
21.2. Организация муниципальной милиции 616
21.3. Участие населения в охране общественного порядка 624
21.4. Обеспечение всеобщей воинской обязанности 628
21.5. Участие органов местного самоуправления в гражданской обороне и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера 631

РАЗДЕЛ IV. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ **637**

Глава 22. **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ** **638**

22.1. Общая характеристика правового регулирования местного самоуправления в зарубежных странах 638

22.2. Англосаксонская правовая система местного самоуправления 645

22.3. Континентальная правовая система местного самоуправления 648

22.4. Иберийская правовая система местного самоуправления 655

22.5. Смешанные правовые системы местного самоуправления 657

Глава 23. **МЕЖДУНАРОДНО–ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ** **664**

23.1. Международно-правовое регулирование местного самоуправления на глобальном уровне 664

23.2. Международно-правовое регулирование местного самоуправления на региональном и субрегиональном уровнях 669

23.3. Международно-правовое регулирование местного самоуправления на межгосударственном уровне 675

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК **679**