

*УЧЕБНОЕ издание*

**Н.А. Игнатюк, А.А. Замотаев, А.В. Павлушкин**

## **МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО**

**Учебник для вузов**

*Под ред. к.ю.н. Н.А. Игнатюк*

Изд. 2-е, стер.

**Юридический Дом "Юстицинформ" —  
редакция журнала "Право и экономика"**

Главный редактор

*В.А. Вайпан*

Первый зам. генерального директора

*В.В. Прошин*

Зам. главного редактора

*С.Г. Ескина, Н.П. Рогатко*

Редактор

*А.В. Куслина*

Компьютерная верстка

*К.И. Лапушкин*

Маркетинг и реализация

*И.В. Точилова*

Полиграфия

*Д.Ю. Алёшин*

Санитарно-эпидемиологическое заключение

№ 77.ФЦ.15.953.П.000033.02.03 от 28.02.2003 г.

Подписано в печать 20.06.2005. Бумага газетная.

Формат 60x90/16. Гарнитура "Ньютон". Печать офсетная. Печ. л. 20.

Тираж 1500 экз. Заказ №

*С полным ассортиментом продукции Юстицинформ*

*вы можете ознакомиться на сайте издательства в разделе "Прайс-лист"*

*<http://www.jusinf.ru>*

### **ЗАО "Юридический Дом "Юстицинформ"**

117218, г. Москва, ул. Б. Черёмушкинская, 34.

Тел.: (095) 129-0511, 128-9025

E-mail: [pravoeson@jusinf.ru](mailto:pravoeson@jusinf.ru);

[sbyt@jusinf.ru](mailto:sbyt@jusinf.ru) (по вопросам маркетинга и приобретения книг)

WWW: <http://www.jusinf.ru>

Отпечатано в ООО "Торжокская типография"

172060, г. Торжок, ул. Володарского, 2

## **Оглавление**

### **Коллектив авторов**

### **Раздел I - Введение в муниципальное право**

### **Глава 1 - МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО — ОТРАСЛЬ ПРАВА, НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА**

§1. Понятие муниципального права. Предмет и метод муниципального права как отрасли и науки

§2. Система муниципального права как отрасли

§3. Источники муниципального права

§4. Муниципально-правовые нормы, институты, субъекты

§5. Место муниципального права в правовой системе Российской Федерации

## **Глава 2 - ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

§1. Основные теории местного самоуправления

§2. Муниципальные системы зарубежных стран

§3. Самоуправление в дореволюционной России

§4. Организация местной власти в советский период

§5. Основные тенденции развития местного самоуправления в России на современном этапе

## **Раздел II - МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ НАРОДОВЛАСТИЯ**

### **Глава 3 - МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ИНСТИТУТ НАРОДОВЛАСТИЯ**

§1. Местное самоуправление как основа конституционного строя

§2. Местное самоуправление как право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения

§3. Местное самоуправление — форма народовластия

§4. Местное самоуправление — уровень публичной власти

§5. Представительство и защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных государством

### **Глава 4 - ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

§1. Понятие принципов организации местного самоуправления

§2. Самостоятельность решения населением вопросов местного значения

§3. Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления

§4. Сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан

§5. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина

§6. Гласность местного самоуправления

§7. Правовое регулирование полномочий органов местного самоуправления

§8. Материальная и финансовая обеспеченность полномочий местного самоуправления

§9. Организационное обособление местного самоуправления в системе государственного управления

§10. Сочетание коллегиальности и единоначалия в местном самоуправлении

§11. Государственная гарантия местного самоуправления

§12. Законность в организации и осуществлении местного самоуправления

§13. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления

### **Глава 5 - СИСТЕМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ЕЕ СОСТАВ**

§1. Понятие системы местного самоуправления

§2. Формы прямого волеизъявления граждан при отправлении муниципальной власти

## **Глава 6 - ФОРМЫ ПРЯМОГО ВОЛЕИЗЪЯВЛЕНИЯ ГРАЖДАН И ДРУГИЕ ФОРМЫ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

§1. Местный референдум

§2. Муниципальные выборы

§3. Формы взаимоотношений депутата, выборного должностного лица местного самоуправления и населения. Институт отзыва в системе местного самоуправления

§4. Публичные слушания, опрос граждан, собрания (сходы), конференции граждан

§5. Народная правотворческая инициатива

§6. Обращение граждан в органы местного самоуправления

§7. Территориальное общественное самоуправление

§8. Голосование населения в целях учета мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление

§9. Другие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления

## **Глава 7 - ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

§1. Система и структура органов местного самоуправления

§2. Представительные органы местного самоуправления

§3. Глава муниципального образования. Исполнительные органы местного самоуправления

§4. Иные органы и должностные лица местного самоуправления

§5. Организация работы органов местного самоуправления

§6. Взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации

## **Глава 8 - ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

§1. Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения

§2. Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях

## **Глава 9 - МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО**

### **Раздел III - ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

## **Глава 10 - ПРАВОВАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

§1. Понятие правовой основы местного самоуправления

§2. Конституция РФ, законы и правовые акты Российской Федерации о местном самоуправлении

§3. Конституции (уставы), законы и правовые акты субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении

§4. Устав муниципального образования. Иные муниципальные правовые акты

## **Глава 11 - ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

§1. Территории муниципальных образований

§2. Границы муниципальных образований

§3. Преобразование муниципальных образований

## **Глава 12 - ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

§1. Понятие экономической основы местного самоуправления

§2. Муниципальное имущество. Распоряжение и управление

§3. Местные бюджеты. Выравнивание бюджетной обеспеченности

§4. Местные финансы

§5. Муниципальный заказ

## **Глава 13 - МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА**

§1. Понятие, принципы и правовое регулирование муниципальной службы

§2. Понятие и виды муниципальных должностей

§3. Понятие и классификация муниципальных служащих

§4. Права и обязанности муниципального служащего

§5. Прохождение муниципальной службы

## **Глава 14 - ПРАВОТВОРЧЕСТВО МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

§1. Муниципальные правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления

§2. Виды муниципальных правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления

## **Раздел IV - ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО РЕШЕНИЮ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ**

### **Глава 15 - ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ**

§1. Понятие вопроса местного значения

§2. Обеспечение удовлетворения основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований

§3. Вопросы местного значения поселения

§4. Вопросы местного значения муниципального района

§5. Вопросы местного значения городского округа

§6. Компетенция органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения

§7. Обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения

### **Глава 16 - РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ**

§1. Классификация полномочий органов местного самоуправления

§2. Формы реализации полномочий органов местного самоуправления

## **Глава 17 - ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПЛАНОВО-ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

§1. Полномочия органов местного самоуправления в области планирования

§2. Полномочия органов местного самоуправления в бюджетно-финансовой сфере. Бюджетный процесс

## **Глава 18 - ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО УПРАВЛЕНИЮ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ И ХОЗЯЙСТВУЮЩИМИ СУБЪЕКТАМИ**

§1. Полномочия органов местного самоуправления в области управления муниципальной собственностью

§2. Отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности

## **Глава 19 - ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ, ОХРАНЫ ЗЕМЛИ, - ДОБЫЧИ НЕДР И ДРУГИХ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ**

§1. Полномочия органов местного самоуправления в области использования земли и других природных ресурсов

§2. Полномочия органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды

§3. Полномочия органов местного самоуправления по вопросам добычи и охраны недр и других природных ресурсов

## **Глава 20 - ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ СТРОИТЕЛЬСТВА, ТРАНСПОРТА И ИНФОРМАЦИИ**

## **Глава 21 - ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЖИЛИЩНОЙ СФЕРЕ, В СФЕРЕ КОММУНАЛЬНОГО, БЫТОВОГО И ТОРГОВОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ**

## **Глава 22 - ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ И КУЛЬТУРЫ**

## **Глава 23 - ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ НАСЕЛЕНИЯ**

## **Глава 24 - ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ**

## **Глава 25 - ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА, ПРОТИВОПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ, ВОИНСКОГО УЧЕТА И ПРИЗЫВА ГРАЖДАН НА ВОЕННУЮ СЛУЖБУ**

## **Глава 26 - ПЕРЕДАЧА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ИХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ И КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ**

§1. Формы передачи государственных полномочий органам местного самоуправления

§2. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

§3. Делегирование органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий

§4. Иные формы передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий

§5. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий

§6. Государственный контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий

## **Глава 27 - ГАРАНТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **Раздел V - ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

#### **Глава 28 - ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

§1. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением

§2. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством

§3. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами

§4. Контроль деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

### **Коллектив авторов**

#### **Игнатюк Наталья Александровна**

Старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП), кандидат юридических наук. Научная специализация — вопросы организации деятельности и развития системы органов исполнительной власти и местного самоуправления, теории определения компетенции этих органов. Длительное время работала в судебной системе, была помощником народного депутата Верховного Совета РСФСР, секретаря Комитета по законодательству Верховного Совета РСФСР. В настоящее время в ИЗиСП работает над решением проблемы установления правовых основ единства и системности органов исполнительной власти Российской Федерации, проведения административной реформы, установления правовых основ оказания государственных и социальных услуг населению органами власти и управления.

Автор книг: учебно-практическое пособие "Компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации", в котором впервые в российской науке предложен систематизированный по отраслям и сферам управления нормативный материал о полномочиях органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на основе Реестра предметов ведения и полномочий этих органов; монография "Компетенция федеральных министерств" (2003).

#### **Замотаев Андрей Александрович**

Депутат Моссовета (1990—1993 гг.), работал на профессиональной основе

в комиссии Моссовета по работе советов и развитию самоуправления. В 1994—1997 гг. работал в аппарате Комитета по вопросам местного самоуправления Государственной Думы Российской Федерации. С 1997 г. работает в Администрации Президента Российской Федерации. В настоящее время — начальник отдела по проблемам местного самоуправления Главного территориального управления Президента Российской Федерации. Государственный советник Российской Федерации 1 класса.

Участвовал в работе над проектами Федеральных законов “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, ряда других федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, иных нормативных актов по проблемам местного самоуправления.

Автор ряда работ по муниципальному праву, в том числе монографии “Местное самоуправление: основные понятия и термины” (Москва, 1999). Публиковался в журналах “Власть”, “Городское управление”, “Местное право”, “Муниципальная власть”, “Российская Федерация”, “Российская Федерация сегодня”, “Российская юстиция”, “Управа”. Неоднократно участвовал в парламентских слушаниях в Государственной Думе Российской Федерации, во всероссийских и международных конференциях, семинарах, круглых столах по проблемам местного самоуправления.

### **Павлушкин Алексей Владимирович**

Старший научный сотрудник ИЗиСП, кандидат юридических наук. Специалист по общим проблемам конституционного права Российской Федерации, проблемам муниципального права, избирательному законодательству, конституционным основам российского федерализма, организации власти в субъектах Российской Федерации.

Принимал участие в работе над рядом федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации по конституционной тематике, в том числе и в сфере местного самоуправления.

Автор более 20 опубликованных научных работ, среди которых коллективные монографии: “Конституционное законодательство России” (1999); “Законодательные органы субъектов Российской Федерации: правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы” (2001); “Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации” (2003); Научно-практический комментарий к Федеральному закону “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” (2003).

## **Раздел I - Введение в муниципальное право**

### **Глава 1 - МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО — ОТРАСЛЬ ПРАВА, НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА**

#### **§1. Понятие муниципального права. Предмет и метод муниципального права как отрасли и науки**

Муниципальное право, как и любая другая отрасль права, представляет собой совокупность связанных между собой правовых норм, закрепляющих и регулирующих определенный круг общественных отношений.

Предметная определенность — главное условие формирования и развития муниципального права. *Предметом муниципального права является круг общественных отношений, складывающихся в сфере местного*

*самоуправления.*

При определении предмета муниципального права и особенностей его метода необходимо учитывать целый ряд обстоятельств. Прежде всего, это комплексный характер отрасли права. Местное самоуправление не изолировано от иных общественных отношений, на муниципальный уровень влияют нормы иных отраслей права. Например, реализация прав и свобод человека и гражданина, осуществление основных обязанностей граждан защищены конституционным правом; при осуществлении бюджетных прав муниципальные образования используют нормы бюджетного законодательства; при совершении сделок гражданско-правового характера органы местного самоуправления руководствуются нормами граждан-ского права и т.д.

Таким образом, предмет муниципального права включает в себя часть отношений, регулируемых комплексно несколькими отраслями права. Поэтому часть норм различных отраслей права становится одновременно и нормами муниципального права.

Кроме того, нормы муниципального права регулируют сложную систему отношений как публичноправового, так и частноправового характера. К первым можно отнести отношения, возникающие между государственными и муниципальными органами. Ко вторым — хозяйственную деятельность муниципальных предприятий, гражданско-правовые отношения местной администрации с иными юридическими лицами.

Таким образом, муниципальное право России рассматривается как совокупность правовых институтов, регулирующих разнородные общественные отношения, что и определяет его комплексный характер<sup>[1]</sup>.

При определении предмета и метода муниципального права следует также учитывать, что муниципальное право России — это совокупность институтов права и норм, являющихся результатом правотворчества на уровнях муниципального образования, субъекта Федерации и Российской Федерации в целом. Соответственно, муниципальное право отражает интересы, которые формируются и регулируются на каждом из этих уровней, а также взаимодействие таких уровней и соотношение их интересов.

В целом муниципальное право регулирует общественные отношения, совокупность которых можно представить в виде следующих основных групп:

отношения, возникающие в результате организации местного самоуправления как института народовластия;

отношения, возникающие в процессе реализации права населения муниципального образования, а также отдельного гражданина, на местное самоуправление;

отношения, возникающие в связи с организацией представительных, исполнительно-распорядительных и иных органов местного самоуправления (включая главу муниципального образования), других выборных и невыборных должностных лиц местного самоуправления, а также осуществлением муниципальной службы;

отношения, возникающие в связи с деятельностью граждан, наделенных полномочиями на отдельные публично-властные функции по осуществлению местного самоуправления (лица, замещающие должности главы муниципального образования, депутатов представительного органа, иных должностных лиц местного самоуправления, а также лица, замещающие муниципальные должности муниципальной службы);

отношения, связанные с осуществлением предметов ведения Российской



Федерации и субъектов Федерации в сфере местного самоуправления, а также в связи с наделением отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления;

отношения, возникающие в процессе взаимодействия муниципальных образований с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

отношения, возникающие в процессе межмуниципального сотрудничества.

На основе предмета муниципального права можно сформулировать и его понятие.

*Муниципальное право представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в процессе осуществления организации и функционирования местного самоуправления.*

Следует учитывать, что это определение отражает не все, а лишь основные, наиболее важные характеристики муниципального права.

## **§2. Система муниципального права как отрасли**

Муниципальное право как отрасль права, как научная дисциплина имеет свою систему, основой которой является структура отрасли права, которую она изучает.

Система научной дисциплины муниципального права включает в себя следующие разделы:

1. *Введение в муниципальное право*, раскрывающее понятие муниципального права как отрасли права и научной дисциплины, его предмет и источники, историко-теоретические основы местного самоуправления.

2. *Местное самоуправление в системе народовластия*, включающее: понятие, систему, основные принципы, функции местного самоуправления, формы непосредственной демократии, органы местного самоуправления, ассоциации и союзы муниципальных образований.

3. *Основы местного самоуправления*, включающие: основы деятельности местного самоуправления (правовая, территориальная, организационная и финансово-экономическая основы местного самоуправления).

4. *Вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения*, включающие: понятие, структуру и формы реализации полномочий органов местного самоуправления, а также конкретные полномочия местного самоуправления в различных сферах жизнедеятельности населения.

5. *Гарантии местного самоуправления*, включающие: понятие и систему гарантий местного самоуправления; гарантии, обеспечивающие организационную и финансово-экономическую самостоятельность местного самоуправления; судебную и правовые формы защиты местного самоуправления.

6. *Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления*. В данном разделе анализируются: понятие и виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления; ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами; контроль деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

## **§3. Источники муниципального права**

Источниками муниципального права являются:

1. Конституция РФ, которая закрепила местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя, а также установила, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12).

Правовому регулированию местного самоуправления в Конституции РФ посвящена отдельная гл. 8 "Местное самоуправление" (ст. 130—133). На основе конституционных норм можно определить следующие параметры пространства местного самоуправления:

население муниципального образования самостоятельно решает вопросы местного значения;

экономической основой местного самоуправления является муниципальная собственность, право и бремя владения, пользования и распоряжения которой принадлежат населению муниципального образования;

система местного самоуправления включает институты непосредственной и представительной демократии, при этом система осуществления местного самоуправления через представителей не исчерпывается выборными органами, а включает в себя и иные органы (исполнительно-распорядительные, контрольные и т.д.);

местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций; изменение границ таких территорий допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий;

органы местного самоуправления имеют самостоятельные полномочия в решении вопросов местного значения (управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, установления местных налогов и сборов, осуществления охраны общественного порядка и др.), а также могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств;

местному самоуправлению гарантируется право на судебную защиту;

местному самоуправлению гарантируется компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти;

устанавливается запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами.

Специальной 8-й главой Конституции РФ конституционные нормы о местном самоуправлении не исчерпываются. Согласно ст. 3 Конституции народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы местного самоуправления; в ст. 8 установлено, что в Российской Федерации признается и защищается муниципальная форма собственности; в ст. 9 закреплено, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в муниципальной собственности; согласно ст. 15 органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы; в ст. 18 установлено, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность местного самоуправления; согласно ст. 24 органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом; в ст. 32 установлено, что граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме; в ст. 33 закреплено

право граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления; ст. 40 закрепляет обязанность органов местного самоуправления по поощрению жилищного строительства, создания условий для осуществления права на жилище, а также по бесплатному или за доступную плату предоставлению жилья из муниципальных жилищных фондов малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище; в ст. 41 указывается о бесплатном оказании медицинской помощи гражданам в муниципальных учреждениях здравоохранения, а также о принятии мер по развитию муниципальной системы здравоохранения; ст. 43 гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в муниципальных образовательных учреждениях и предоставляет каждому право на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в муниципальном образовательном учреждении; в ст. 46 установлено, что решения и действия (или бездействие) органов местного самоуправления и их должностных лиц могут быть обжалованы в суд; согласно ст. 72 установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

## 2. Федеральное законодательство.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы местного самоуправления и определяет государственные гарантии его осуществления.

Указанный Федеральный закон определил правовую основу местного самоуправления, которую составляют: Конституция РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан и местных референдумах, и иные муниципальные правовые акты.

Правовые основы деятельности органов местного самоуправления в различных сферах жизнедеятельности общества и государства определяются также в следующих правовых актах Российской Федерации.

Кодексы:

Гражданский кодекс Российской Федерации;

Семейный кодекс Российской Федерации;

Бюджетный кодекс Российской Федерации;

Налоговый кодекс Российской Федерации;

Федеральные законы "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"; "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления";

"Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан";

“Об основах муниципальной службы в Российской Федерации”;

“О приватизации государственного и муниципального имущества в Российской Федерации”;

“О связи”; “О почтовой связи”;

“Об образовании”; “Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан”;

“О ветеранах”; “О социальной защите инвалидов в Российской Федерации”; “О беженцах”; “Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации”;

“О милиции”; “Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних”.

В Указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, иных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, как правило, детализируются полномочия органов местного самоуправления в различных сферах жизнедеятельности муниципальных образований. Особое значение здесь имеют акты, регламентирующие организационно-правовые основы поддержки развития местного самоуправления в России, — о Совете по местному самоуправлению, о Конгрессе муниципальных образований, утверждающие программы государственной поддержки местного самоуправления (в частности, Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации), а также решения Правительства РФ и других федеральных органов о развитии отдельных территорий, закрытых административно-территориальных образованиях и др.

Среди актов федеральных органов государственной власти особое значение имеют решения судебных органов. В российской юридической науке судебный прецедент традиционно не считался источником права. Однако в настоящее время постановления и определения Конституционного Суда РФ играют важную роль в правовом регулировании местного самоуправления в России. С их помощью разрешаются правовые коллизии в сфере местного самоуправления, вызванные принятием нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ.

3. Конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации и иные акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Российская Федерация является федеративным государством, и в становлении и развитии местного самоуправления достаточно значительную роль играют органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Поэтому конституции (уставы), законы и иные правовые акты субъектов Российской Федерации также являются источниками муниципального права России. В Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” определен круг вопросов в сфере местного самоуправления, регулирование которых осуществляется законодательством субъектов Российской Федерации.

4. Акты местного самоуправления наряду с федеральными и региональными нормативными правовыми актами имеют важное значение для организации и деятельности муниципальных органов. Это уставы муниципальных образований, решения представительных органов местного самоуправления и правовые акты глав местных администраций, многочисленные правовые акты, издаваемые структурными подразделениями местных администраций. К ним относятся и решения,

принятые на местном референдуме, а также на сходах граждан.

Особое значение среди актов местного самоуправления имеет устав муниципального образования. Как правило, в уставе муниципального образования содержатся не только нормы об организации местного самоуправления в соответствующем муниципальном образовании, но и перечень основных актов местного самоуправления, подлежащих принятию представительным органом и главой муниципального образования, а также порядок подготовки и принятия таких актов, механизм их отмены.

5. Нормы международного права также являются источниками муниципального права России. Весьма важное значение в регулировании местного самоуправления в Российской Федерации имеет Европейская Хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. Россия, подписав вышеназванную Хартию 28 февраля 1996 г., а 20 марта 1998 г. ратифицировав ее, взяла на себя обязательство соблюдать следующие положения в сфере местного самоуправления:

обеспечение права и реальной способности органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения;

основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом. Это не должно исключать предоставления таким органам в соответствии с законом отдельных конкретных полномочий;

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

осуществление государственных полномочий 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 средств;

предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными. Они могут быть поставлены под сомнение или ограничены иным центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом;

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;

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

изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом;

местные органы власти должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, сами определять свои внутренние административные структуры, которые они намерены создать, с тем чтобы

те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление;

статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление их полномочий;

любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией или законом;

органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий;

органы местного самоуправления имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и в рамках закона вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для решения задач, представляющих общий интерес;

органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления.

В Европейской хартии местного самоуправления содержатся также и иные положения о местном самоуправлении, соблюдение которых обязательно для Российской Федерации.

### 3.1. Источники научной дисциплины муниципального права

Источниками научной дисциплины муниципального права являются теоретические труды российских и зарубежных ученых в сфере муниципального права, историко-правовые исследования и другие работы, в которых разрабатываются теоретико-методологические проблемы развития муниципального права, а также учебные, научно-методические и учебно-методические издания, способные оказать помощь в изучении муниципального права России. В первую очередь это научные работы ученых и видных деятелей земского движения дореволюционной России. Немаловажное значение имеют работы по проблемам местного управления советского периода.

Источниками научной дисциплины муниципального права являются также правовые акты как источники отрасли муниципального права. Это Конституция РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законы, принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан и местных референдумах, и иные муниципальные правовые акты, нормы международного права.

Кроме того, к источникам научной дисциплины муниципального права относится и практический опыт деятельности местного самоуправления. На основе изучения и обобщения такого опыта вырабатываются научные рекомендации по повышению эффективности организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации.

### 3.2. Эволюция научной дисциплины муниципального права в России

Муниципальное право как научная дисциплина в настоящее время еще находится в процессе своего становления. При этом проблемы

организации и деятельности власти на местном уровне исследуются учеными на протяжении весьма значительного периода. Вопросы местного самоуправления активно изучались в дореволюционной России. В то время издавалось большое количество научной, общественно-политической литературы по вопросам земского и городского самоуправления.

В советский период правовые аспекты деятельности местных органов власти и управления изучались специалистами государственного и административного права. Необходимо отметить, что в юридической литературе советского периода предпринимались попытки использовать идею местного самоуправления применительно к местным Советам. В 1928 г. была издана книга Л.А. Велихова "Основы городского хозяйства", в которой автор предпринял попытку "сжато изложить муниципальную науку в целом". Однако в 30—40-е годы XX века в большинстве советских юридических исследований отвергалась сама идея местного самоуправления. И только в начале 50-х годов в работе С.Н. Братуся вновь появляется термин "самоуправление", который, однако, связывался с деятельностью местных Советов [2]. В 1963 г. была издана работа В.А. Перт-цика "Проблемы местного самоуправления в СССР", который рассматривал местное самоуправление как часть государственного самоуправления.

Большой вклад в разработку вопросов организации и деятельности местных органов советской власти внесли такие ученые, как И.А. Азовкин, С.А. Авакьян, Г.В. Барабашев, А.А. Безуглов, В.И. Ва-сильев, Р.Ф. Васильев, Л.А. Григорян, А.И. Ким, О.Е. Кутафин, А.И. Лукьянов, А.И. Лепешин, В.А. Пертцик, А.Я. Слива, Н.Г. Ста-ровойтов, Ю.А. Тихомиров, Я.Н. Уманский, В.И. Фадеев, К.Ф. Шеремет и др.

В настоящее время муниципальное право как научная дисциплина развивается весьма активно. Уже опубликован ряд исследований по данной тематике, появились диссертационные исследования. Возникла и новая научная дисциплина "Муниципальное право России". Ее изучение предусмотрено в соответствии с государственным образовательным стандартом в качестве одной из обязательных дисциплин по специальности "Юриспруденция".

#### **§4. Муниципально-правовые нормы, институты, субъекты**

Являясь единым по содержанию, муниципальное право при этом состоит из относительно автономных, но связанных между собой составных частей.

Муниципально-правовая норма — это первичный элемент системы муниципального права. В совокупности муниципально-правовые нормы образуют отрасль муниципального права. Под муниципально-правовыми нормами понимаются правовые нормы, регулирующие общественные отношения в сфере местного самоуправления. Нормам муниципального права присущи все признаки правовых норм: общеобязательность, обеспечение их реализации с помощью системы государственных гарантий, защита от нарушений принудительными средствами.

Нормы муниципального права по признаку регулирования однородных и взаимосвязанных общественных отношений объединяются в муниципально-правовые институты.

**Муниципально-правовые институты** — это определенная система норм муниципального права, регулирующих однородные и взаимосвязанные общественные отношения и образующих относительно самостоятельную группу в рамках отрасли муниципального права.

Особенностью муниципально-правовых институтов является то, что образующие их нормы обладают признаками не только отрасли

муниципального права, но и признаками основных, первичных отраслей права (конституционного, административного, финансового, гражданского, земельного, трудового и др.). Такую двойственную природу имеют институты муниципальной службы, муниципальной собственности, форм непосредственной демократии, местных финансов и др.

4.1. Муниципально-правовые отношения: их субъекты

**Муниципально-правовые отношения** — это урегулированные нормами права общественные отношения, которые возникают в процессе осуществления местного самоуправления.

В муниципально-правовых отношениях<sup>[3]</sup>:

участвует определенный круг лиц, на которых в тот или иной момент распространяется действие соответствующих муниципально-правовых норм;

регламентируется конкретное поведение участников этих отношений;

обеспечиваются субъективные права и юридические обязанности в области местного самоуправления посредством специальных юридических средств.

Важнейшим элементом муниципально-правового отношения являются его участники — субъекты. *Субъектами муниципально-правовых отношений являются лица, участвующие в муниципально-правовых отношениях и являющиеся носителями прав и обязанностей в сфере местного самоуправления.*

Субъектами муниципального права (участниками муниципально-правовых отношений) являются:

население муниципального образования;

граждане Российской Федерации, а также граждане, имеющие иное гражданство, или лица без гражданства;

органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления;

государство и отдельные государственные органы;

физические и юридические лица.

## **§5. Место муниципального права в правовой системе Российской Федерации**

При определении места муниципального права в правовой системе Российской Федерации необходимо учитывать ряд обстоятельств. Прежде всего, как уже отмечалось, это — комплексный характер отрасли муниципального права. Поэтому муниципальное право связано с целым рядом других отраслей права.

Муниципальное право организационно оформилось и выделилось из конституционного права, которое определяет начала и принципы организации местного самоуправления, формы и гарантии осуществления местного самоуправления, его место в системе народовластия. Нормы конституционного права устанавливают основы муниципального права. Все другие правовые нормы, регулирующие общественные отношения, возникающие в процессе организации и осуществления местного самоуправления, являются нормами муниципального права<sup>[4]</sup>.

Для муниципального права характерны определенные признаки конституционно-правовых отношений. Прежде всего, права и обязанности субъектов этих отношений прямо или опосредованно связаны с закреплением основных устоев и принципов российского общества и



государства, с системой форм и порядком осуществления народовластия. В силу этого конституционно-правовые отношения играют определяющую роль в системе правоотношений, а муниципально-правовые отношения являются основными там, где осуществляется местное самоуправление [5].

Муниципальное право тесно связано с административным правом. Административно-правовые нормы устанавливают статус органов местного самоуправления, осуществляющих исполнительно-распорядительную деятельность, и их полномочия. Тесная взаимосвязь муниципального права и административного права проявляется также и при регулировании института муниципальной службы.

Существует тесная связь муниципального права и с другими отраслями права. Например, формирование и исполнение местных бюджетов, образование внебюджетных фондов основано на нормах финансового права; право органов местного самоуправления создавать коммерческие и некоммерческие организации, осуществлять свою деятельность в качестве юридических лиц базируется на нормах гражданского права; осуществление контроля за использованием земель на территории муниципального образования регламентируется земельным правом; участие органов местного самоуправления в охране окружающей природной среды относится к экологическому праву, и т.д.

## Глава 2

# ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### §1. Основные теории местного самоуправления

В науке муниципального права сформировался целый ряд теорий местного самоуправления, в которых по-разному рассматривается его сущность. Наиболее верным представляется мнение Л. Ве-лихова, который выделяет следующие теории местного самоуправления: свободной общины, "общественную" (хозяйственную) и государственную [6].

#### Теория свободной общины

Данная теория, теория свободной общины, опиралась на идеи естественного права. Основной идеей теории свободной общины было обоснование ограничения вмешательства государства в деятельность общины.

Согласно положениям теории свободной общины самостоятельность и независимость общины от государства связаны с самой природой общины, которая исторически предшествовала государству. Согласно теории свободной общины государство не создает общину, а лишь признает ее. В теории свободной общины признавалось существование не только трех традиционных ветвей власти — исполнительной, законодательной и судебной, но и четвертой — муниципальной власти. Теория свободной общины получила свое отражение в ряде законодательных актов 30—40-х годов XIX века. Конституция Бельгии 1831 г. даже имела специальную статью об общинном управлении. Именно в этой Конституции наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями закреплялась и "общинная" (муниципальная) власть.

Однако на практике такой подход не имел успеха. Русские ученые Н.И. Лазаревский, Б.Н. Чичерин, В.П. Безобразов и другие считали теорию свободной общины несостоятельной и нежизне-способной.

#### "Общественная" (хозяйственная) теория самоуправления

Следующей теорией местного самоуправления стала "общественная" (хозяйственная) теория самоуправления.

Общественная теория самоуправления, как и теория свободной общины, во многом основывалась на идее противопоставления государственной власти и местных сообществ. Согласно общественной теории самоуправления — это, в первую очередь, заведование местными хозяйственными делами. Собственные дела общины — это дела общинного хозяйства, и, следовательно, самоуправление есть управление делами местного хозяйства.

Теория общественного самоуправления получила широкое развитие в российской дореволюционной юридической науке. Н.М. Кор-кунов так определил содержание этой теории: "Общественная" теория видит сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать свои собственные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами. "Общественная" теория исходит, следовательно, из противопоставления местного общества государству, общественных интересов политическим, требуя, чтобы общество и государство ведали только своими собственными интересами" [7].

Согласно теории общественного самоуправления дела хозяйственного характера должны выполняться общиной без вмешательства государства. В разделении государственных дел и дел местного значения виделось

основание для самостоятельности местного самоуправления. Однако такие взгляды на местное самоуправление существовали недолго, поскольку на практике оказалось практически невозможно так разделить дела государственного управления и дела местного значения, чтобы выделить из них "в чистом виде" местные хозяйственные дела.

"Государственная" теория самоуправления

Третьей теорией местного самоуправления стала "государственная" теория самоуправления, которая сменила "общественную" (хозяйственную) теорию. Основы данной теории местного самоуправления были разработаны немецкими учеными Лоренцом Штейном и Рудольфом Гнейстом в XIX в.

Сущность данной теории состоит в том, что органы местного самоуправления являются, по существу, органами государственного управления, и их компетенция не является какой-либо особенной, самобытной, естественной, а целиком и полностью создается и регулируется государством[8].

В России положения государственной теории были значительно развиты дореволюционными юристами (В.П. Безобразов, А.И. Васильчиков, А.Д. Градовский, Н.И. Лазаревский) в 70-х годах XIX в.

Согласно мнению сторонников государственной теории того времени, местное самоуправление представляет собой децентрализованное государственное управление[9]. А.Г. Михайловский рассматривал самоуправление как часть общего государственного управления, как особую организацию государственной власти на местах, основанную на выборных началах[10]. Составной частью государственного управления считал местное самоуправление и В.П. Безобразов[11].

Государственная концепция местного самоуправления базировалась на том положении, что учреждения самоуправления обязательно должны действовать и в общественных, и в государственных интересах. Согласно этой концепции местное самоуправление имеет своим источником государственную власть. Организация самоуправления на местах строится на основании закона. Выбор предметов деятельности не зависит от самоуправленческих органов, а определяется государством, формулируя вывод о соотношении государства и местного самоуправления[12].

Настоящая работа, имея в том числе и практику строительства современного российского самоуправления, исходит из того, что в местном самоуправлении следует выделять три неотъемлемых и взаимосвязанных составляющих: во-первых, это публичная власть, сформированная населением определенной территории; во-вторых, это элемент государственного устройства, важнейшая составная часть системы реализации государственной политики; в-третьих, это институт гражданского общества.

## **§2. Муниципальные системы зарубежных стран**

В зарубежных государствах накоплен значительный опыт действия различных моделей местного самоуправления. Эти модели отличаются по порядку формирования органов местного самоуправления, предметам ведения местного самоуправления, характеру и особенностям взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти.

Знание и обобщение зарубежного опыта организации местного самоуправления помогает выработать рекомендации по повышению эффективности организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации.

**Англосаксонская муниципальная система** существует в Великобритании, США, Канаде, Австралии и ряде других стран. В научной литературе именно ее традиционно называют первой муниципальной системой. Основные признаки англосаксонской муниципальной системы:

органы местного самоуправления имеют право предпринимать только те действия, которые прямо разрешены им законом. В случае нарушения этого правила акты органов местной власти будут признаны судом не имеющими силы, поскольку изданы с превышением полномочий;

органы местного самоуправления напрямую не подчинены органам государственной власти;

основная единица местного самоуправления — приход;

в компетенцию органов местного самоуправления входят: управление полицией, социальными службами, пожарная охрана, местные дороги, строительство и эксплуатация жилья, спортивные сооружения, общественный транспорт и др.

Вторая основная муниципальная система получила название **французской** (континентальной). Главное отличие французской системы местного самоуправления от англосаксонской заключается в характере взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти. Такая система используется в государствах с традициями централизации власти, значительным контролем органов государственной власти за местными органами власти.

Окончательные контуры этой системы определились во Франции после принятия в 1982 г. Закона "О правах и свободах местных коллективов", согласно которому:

основной единицей местного самоуправления является коммуна, население которой избирает муниципальный совет сроком на 6 лет;

избирательное право имеют граждане Франции, достигшие 18 лет;

в компетенцию муниципального совета входит решение всех вопросов местного значения, за исключением тех, которые представляют непосредственно полномочия мэра;

решения совета, принятые в пределах его компетенции, приобретают обязательную силу при условии, что они переданы представителю государства в департаменте и опубликованы;

муниципальный совет на своей первой сессии избирает мэра, который является председателем коммуны; готовит сессии муниципального совета и исполняет его решения; управляет имуществом коммуны и имеет право совершения гражданско-правовых сделок; представляет интересы коммуны в судебных органах; назначает служащих и принимает решения об административных поощрениях и взысканиях; председательствует в административных комиссиях и др. Мэр уполномочен обеспечивать правопорядок и безопасность, принимать в связи с этим необходимые решения, включая санкции на арест, а также может выполнять иные полномочия, в том числе и те, которые ему может делегировать муниципальный совет [\[13\]](#).

Сходные системы регионального самоуправления во Франции существуют также на уровне департаментов и регионов.

Государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления осуществляют государственные должностные лица — префекты департаментов и супрефекты коммун. Эти государственные должностные лица являются представителями центрального

правительства Франции. Государственному контролю подлежат все без исключения решения органов местного самоуправления. Если представитель государства считает решение незаконным, он вправе предложить принявшему его органу отозвать или изменить его, а в случае непринятия мер — передать дело в административный суд. Обращение представителя государства в суд возможно и без предварительного обращения к издавшему решение органу.

Контролю подлежит исключительно законность решений, предлагать органам местного самоуправления изменить свое решение по мотивам иного понимания целесообразности представители государства не вправе.

Принципиальным отличием данной системы от существовавшей до 1982 г. является перевод государственного контроля в режим исключительно а posteriori. До 1982 г. решения органов местного самоуправления вступали в силу после одобрения их представителем государства.

Наряду с указанными муниципальными системами в зарубежных странах встречаются и иные системы — как разновидности двух основных систем, так называемые смешанные системы, так и отдельные модели местного самоуправления. В качестве последней многими авторами называется **местное (коммунальное) управление ФРГ**.

В Основном законе ФРГ (п. 2 ст. 28) гарантируется местное самоуправление и закреплено, что общинам должно быть предоставлено право самостоятельного решения всех проблем общины в рамках закона и под собственную ответственность. Объединения общин в рамках действия своих функций, которые вытекают из законов, также обладают правом самоуправления.

В праве субъектов ФРГ — земель деятельность органов местного управления регулируется конституциями, положениями о местном управлении и отдельными законами. В этих нормативных актах прослеживается, как правило, идея “сквозного управления”, при котором федеральное государство, земли, органы самоуправления представляют собой единую вертикаль, в рамках которой осуществляется управленческая деятельность [14].

К предметам ведения местного самоуправления ФРГ относятся: местные дороги, планирование и обустройство территории, социальная помощь и поддержка молодежи, строительство и содержание школ, обеспечение безопасности и др.

### **§3. Самоуправление в дореволюционной России**

В современной науке не сложилось единого мнения о времени зарождения российского самоуправления. Ряд авторов относят зарождение общинного самоуправления в России ко времени становления и развития общинного строя у славян, объединения производственных общин в союзы общин и городские поселения, разделения власти на центральную и местную [15].

Другие авторы ведут отсчет российского городского самоуправления от широко распространенной в ранней домонгольской Руси (X—XI вв.) традиции решать на вече (от старославянского “вет” — совет) важнейшие вопросы общественной жизни вплоть до приглашения или изгнания князя. Наиболее полно идея вечевого правления была реализована в двух русских феодальных республиках — Новгороде и Пскове, ликвидированных уже во времена Ивана Грозного, где считали вече органом народной власти. Из Новгорода или новгородских владений идут первые идеи об общественной самостоятельности.

Третья группа авторов связывает начальный этап зарождения

российского самоуправления с первой земской реформой царя Ивана IV в середине XVI в. С этого времени началось развитие отдельных элементов местного самоуправления в России[16].

Важнейший этап реформирования местного самоуправления, по нашему мнению, связан с деятельностью Александра II. Это и крестьянская реформа (Манифест и Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости, 1861 г.), и земская реформа (Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г.), а также городская реформа (Городовое положение 1870 г.).

Согласно Положению о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. земское самоуправление вводилось лишь в половине губерний (в 34 из 69). Данное Положение предусматривало наличие как распорядительных, так и исполнительных органов. К первым из них относились уездные и губернские земские собрания, ко вторым — уездные и губернские земские управы. Уездные и губернские земские собрания состояли из гласных, избираемых сроком на 3 года. Для выборов в собрания учреждались три курии (землевладельческая, городская и сельских сообществ), и вся система выборов носила название куриальной. По существу, в куриальной системе был заложен сословный ценз.

В соответствии с Положением о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. к ведению земств относились:

устройство и содержание местных путей сообщения;

земская почта;

земские школы, больницы, приюты и богадельни;

развитие местной торговли и промышленности;

народное продовольственное дело;

ветеринарная служба и агрономическая служба;

взаимное страхование;

постройка церквей, тюрем и сумасшедших домов.

В отличие от земского самоуправления, реформа городского самоуправления началась позднее, со вступлением в силу Городового положения 1870 г. Если при земских выборах предусматривался сословный ценз, то в городских выборах существовал имущественный ценз, поскольку разделить городское население по сословиям было практически невозможно. Правом избирать и быть избранными в городские думы были наделены владельцы недвижимости, купцы, обладатели торговых и промышленных заведений или платившие городские сборы.

Земское и городское самоуправление, конечно же, имели весьма значительные отличия, однако между ними было и много общего. Земское самоуправление во многом являлось образцом для городского самоуправления. Предметы ведения городского самоуправления были во многом сходны с предметами ведения земского самоуправления (за исключением, разумеется, почты и земледельческих дел и т.п.).

Последний этап местного самоуправления в дореволюционной России осуществлялся на основании Положения о земских учреждениях 1890 г. и Городского положения 1892 г. В научной литературе этот период развития местного самоуправления зачастую именуется контрреформой местного самоуправления.

Согласно Положению о земствах 1890 г. к предметам их ведения были

отнесены:

- 1) заведование местными губернскими и уездными земскими повинностями — денежными и натуральными;
- 2) заведование капиталами и другими имуществами земства;
- 3) заведование делами по обеспечению народного продовольствия;
- 4) содержание в исправности состоящих в ведении земства дорог, дорожных сооружений и бечевников; устройство и содержание пристаней вне городских поселений и попечение об улучшении местных путей сообщения;
- 5) устройство и содержание земской почты;
- 6) заведование взаимным земским страхованием имущества;
- 7) заведование земскими лечебными и благотворительными заведениями; попечение о призрении бедных, неизлечимых больных и умалишенных, а также сырых и увечных;
- 8) участие в мероприятиях по охране народного здоровья и предупреждению и пресечению падежей скота; развитие средств врачебной помощи населению и изыскание способов по обеспечению местности в санитарном отношении;
- 9) заботы по предупреждению и тушению пожаров и попечение о лучшем устройении селений;
- 10) попечение о развитии средств народного образования и установленное законом участие в заведовании содержимыми на счет земства школами и другими учебными заведениями;
- 11) воспособление зависящими от земства способами местному земледелию, торговле и промышленности; заботы об охране полей и лугов от порчи и истребления вредными насекомыми и животными;
- 12) удовлетворение возложенных в установленном порядке на земство потребностей воинского и гражданского управлений.

Органами губернского земства являлись губернское земское собрание и губернская земская управа.

Земские учреждения уезда включали: земское собрание и зем-скую управу с учреждениями при ней.

Земское собрание уезда состояло из земских гласных, а также членов по должности (председателя управления государственных имуществ, городского головы уездного города и др.).

Для осуществления своих функций земским органам было предоставлено право облагать население денежными сборами, а также вводить в некоторых случаях натуральные повинности (например, по содержанию дорог, по препровождению арестантов, по снабжению квартирами уездной полиции и др.). Земские сборы устанавливались: с недвижимого имущества, с документов на право торговли, с проезжающих по земским дорожным сооружениям [\[17\]](#).

Согласно Положению о земских учреждениях (1890 г.) и Городовому положению (1892 г.) выборные лица, занимающие должности в коллегиальных органах земского и городского самоуправления, считались состоящими на государственной службе.

Органы городского самоуправления включали городскую думу под председательством городского головы и городскую управу.

Существовал весьма жесткий государственный правительственный надзор

за земским и городским самоуправлением, который осуществлялся губернатором.

Временное правительство и местное самоуправление

3 марта 1917 г. Временное правительство приняло декларацию, в которой в качестве цели определялась реформа местного самоуправления с установлением всеобщего, равного, прямого и тайного избирательного права для всех граждан, достигших 20 лет.

5 марта 1917 г. было издано распоряжение Временного правительства о передаче власти в губерниях и уездах комиссарам Временного правительства, которыми, в основном, становились представители земских управ.

При министерстве внутренних дел было создано Особое совещание. В числе его задач была подготовка необходимых материалов по реформе местного самоуправления.

15 июля 1917 г. было утверждено Положение о поселковом управлении, которого должно было вводиться в железнодорожных, фабрично-заводских, рудничных, дачных и иных населенных пунктах, при условии наличия там необходимых местных потребностей в благоустройстве.

Постановлением Временного правительства от 21 мая 1917 г. "О волостном земском управлении" было учреждено волостное земство.

#### **§4. Организация местной власти в советский период**

С первых дней своего существования Советы депутатов стремились либо сменить органы местного самоуправления, либо поставить их под свой контроль. Постепенно Советы депутатов сменяли на местах органы земского и городского самоуправления.

Конституция РСФСР 1918 г. установила принцип единства Советов как органов государственной власти с жесткой подчиненностью нижестоящих органов вышестоящим.

В советское время одним из основных принципов организации и деятельности всех звеньев Советов являлся принцип демократического централизма. Этот принцип был положен в основу объединения всех Советов в одну систему. Принцип демократического централизма отражался в конституциях советского периода и в законах, регламентирующих организацию деятельности отдельных звеньев Советов. Это Закон о поселковых, сельских Советах народных депутатов РСФСР (1968), Закон о городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР (1971), Закон о краевом, областном Совете народных депутатов (1980).

В целом местное самоуправление стало рассматриваться как институт, свойственный исключительно буржуазной демократии [18]. Только в начале 60-х годов XX в. постепенно вновь стали развиваться исследования о местном территориальном самоуправлении. Снова проблема правового статуса местных органов власти была поднята в период подготовки и обсуждения проекта Конституции СССР 1977 г. Итогом стало закрепление в Конституции положения о наличии в Советском Союзе системы местных органов государственной власти, в принципиальном плане не отличающегося от ранее действовавшего конституционного положения.

Новый этап в развитии местного самоуправления был связан с принятием 9 апреля 1990 г. Закона СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР" и 6 июля 1991 г. Закона РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР". Данные Законы сыграли определенную роль в



развитии местного самоуправления. Однако противостояние представительных органов (Советов) и исполнительных органов, определенная конфронтация органов государственной власти и местных органов в итоге привели к роспуску местных Советов и изданию Положения об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, утвержденного Указом Президента РФ от 26 октября 1993 г. [19].

Согласно данному Положению:

1) органами местного самоуправления в городах, сельских поселениях, других населенных пунктах являлись выборные и другие органы местного самоуправления — собрание представителей, глава местного самоуправления.

На территориях, включающих несколько городских или сельских поселений, совместным решением органов местного самоуправления может быть создан единый орган местного самоуправления соответствующих территорий;

2) в городских и сельских поселениях с населением до 5 тыс. человек местное самоуправление могло осуществляться непосредственно населением через собрания, сходы и выборным главой местного самоуправления, который периодически отчитывается перед собранием, сходом. В иных населенных пунктах (городах, городских, сельских поселениях и др.) предусматривалось создание представительных коллегиальных органов местного самоуправления и главы местного самоуправления.

В городах и других поселениях с населением свыше 50 тыс. человек глава администрации назначался главой администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа либо избирался населением;

3) выборный представительный орган местного самоуправления работал, как правило, на непостоянной основе и созывался на свои заседания соответствующим главой местного самоуправления. При этом решения выборного представительного органа подписывались главой местного самоуправления.

В компетенцию выборного представительного органа местного самоуправления входили: утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении, а также установление местных налогов и сборов (по представлению и согласованию с главой местного самоуправления), утверждение программы развития территорий, принятие положения (устава) о местном самоуправлении, осуществление контроля за деятельностью главы местного самоуправления;

4) в компетенцию главы местного самоуправления входили: управление муниципальным хозяйством, распоряжение имуществом и объектами муниципальной собственности, разработка местного бюджета, обеспечение его исполнения, а также выполнение иных исполнительно-распорядительных функций. Причем данные функции глава местного самоуправления осуществлял непосредственно или через образуемые им органы;

5) органы местного самоуправления наделялись правом самостоятельно определять свою структуру местного самоуправления.

## **§5. Основные тенденции развития местного самоуправления в России на современном этапе**

Важнейшей вехой в развитии местного самоуправления стало принятие Конституции РФ 1993 г., отнесшей к основам конституционного строя (т.е.

к положениям, которые могут быть отменены или изменены только путем принятия новой конституции) такие положения, как: отнесение местного самоуправления к формам народовластия, гарантированность местного самоуправления, наличие у местного самоуправления собственных полномочий, организационная обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти, существование муниципальной собственности, в том числе на землю.

После принятия Конституции РФ 1993 г. Президентом России в целях дальнейшего осуществления реформы местного самоуправления, обеспечения его государственной поддержки был издан Указ от 22 декабря 1993 г. "О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации"[\[20\]](#).

Данным Указом:

- 1) установлено, что органы местного самоуправления самостоятельно утверждают перечень объектов (имущества), составляющих муниципальную собственность;
- 2) разграничены полномочия представительного органа местного самоуправления и местной администрации;
- 3) установлено, что решения органов местного самоуправления могут быть отменены лишь в судебном порядке;
- 4) установлено, что глава местного самоуправления вправе выносить на местный референдум проект положения (устава) о местном самоуправлении, председательствовать на заседаниях выборного представительного органа местного самоуправления и является главой соответствующей администрации;
- 5) дата выборов в представительный орган местного самоуправления устанавливается решением представительного (законодательного) органа власти субъекта Российской Федерации по предложению главы исполнительной власти.

При этом глава местного самоуправления и другие должностные лица местной администрации могли быть членами представительного органа местного самоуправления.

Разработка Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и его принятие начали новый этап в развитии муниципального права. Как отметил В.И. Васильев в своем фундаментальном труде о местном самоуправлении, процесс подготовки этого акта был весьма сложен и противоречив[\[21\]](#).

Названный Федеральный закон был принят в условиях острой политической борьбы. В Государственную Думу были внесены три законопроекта по данной проблеме. Было рассмотрено около 1500 поправок к нему. Закон дважды отклонялся Советом Федерации. В итоге 12 августа 1995 г. Государственная Дума квалифицированным большинством преодолела вето верхней палаты и направила закон Президенту РФ, который подписал его 28 августа 1995 г.

Не все нормы этого Закона подтвердили свою эффективность на практике, что повлекло впоследствии необходимость принятия его новой редакции. Но это погрешности не юридического, а политического плана, проблемы уровня подробности регулирования вопросов организации местного самоуправления в федеральном законодательстве. С точки зрения уровня юридической проработки этот Федеральный закон являлся документом высокого уровня. Это подтвердили эксперты Совета Европы, указавшие в 1997 г. в докладе о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации (так называемый "доклад Черноффа"), что этот

Закон в полной мере соответствует положениям Европейской Хартии местного самоуправления. Обращения в Конституционный Суд России также завершились признанием конституционности ряда положений Федерального закона.

Принципиально важно, что принятие этого Федерального закона дало старт процессу приведения организации власти на местах в соответствие с Конституцией РФ, в первую очередь обеспечению выборности органов местного самоуправления. В Федеральный закон было внесено важное в условиях начального этапа формирования современного российского законодательства положение, устанавливающее, что данный Федеральный закон обладает приоритетом над иными законами в части норм муниципального права.

С принятием Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в 1995 г. весьма активно стало формироваться федеральное и региональное законодательство, конкретизировавшее общие принципы организации местного самоуправления. Однако практика применения данного Федерального закона выявила целый ряд проблем, связанных с осуществлением местного самоуправления в Российской Федерации. Это вызвало насущную необходимость дальнейшего совершенствования правового регулирования местного самоуправления на федеральном уровне.

В целях разрешения имеющихся проблем Президентом РФ в 2002 г. была создана Комиссия по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления.

Комиссией были подготовлены проекты федеральных законов "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Принятие 7 октября 2003 г. новой редакции Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" стало значительным этапом в развитии правовых основ местного самоуправления в России.

Существенное изменение организации деятельности местного самоуправления, предусмотренное новым Федеральным законом, потребует внесения соответствующих изменений в федеральные законы, регламентирующие деятельность местного самоуправления в смежных отраслях. Это касается, прежде всего, финансового, налогового, земельного, гражданского законодательства и др. В первую очередь будет совершенствоваться бюджетное и налоговое законодательство путем внесения соответствующих изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ и Налоговый кодекс РФ. Итогом этой работы должно стать создание достаточной финансово-экономической базы местного самоуправления в Российской Федерации.

В настоящее время в большинстве субъектов Российской Федерации имеется весьма обширное законодательство в сфере местного самоуправления, включающее как общие законы (о местном самоуправлении), так и специальные (об установлении порядка регистрации уставов муниципальных образований, о порядке отзыва депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, о порядке упразднения, преобразования муниципальных образований и

изменения их границ и др.). Новый Федеральный закон переносит основную тяжесть правового регулирования местного самоуправления с уровня субъектов Российской Федерации на федеральный и муниципальный уровни. Поэтому в ближайшее время в субъектах Российской Федерации будут происходить серьезные изменения в сфере законодательства о местном самоуправлении. Большинство упомянутых законов подвергнется серьезной корректировке либо вообще отмене (об установлении порядка регистрации уставов муниципальных образований и др.).

В новом Федеральном законе предусматривается весьма большое увеличение регламентации отдельных аспектов местного самоуправления муниципальными правовыми актами. Однако далеко не все муниципальные образования (особенно небольшие) обладают достаточными возможностями для должной подготовки муниципальных правовых актов. Поэтому необходим комплексный подход к этой проблеме, в том числе особое внимание необходимо уделять обучению и подготовке кадров, финансовому обеспечению. Необходима также и консультационная помощь субъектам Российской Федерации со стороны федеральных органов государственной власти и научных центров, включая разработку модельных актов для местного самоуправления.

**Раздел II**  
**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ**  
**НАРОДОВЛАСТИЯ**

## **Глава 3**

# **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ИНСТИТУТ НАРОДОВЛАСТИЯ**

### **§1. Местное самоуправление как основа конституционного строя**

В соответствии с действующими конституционными нормами концепция государственного устройства Российской Федерации базируется на трехуровневой организации публичной власти. Народ Российской Федерации осуществляет свою власть непосредственно (путем прямого волеизъявления) и через систему публичной власти, которая осуществляется в России в формах государственной власти Российской Федерации (далее — федеральная власть), государственной власти субъектов Российской Федерации (далее — региональная власть) и местного самоуправления (далее — муниципальная власть). Каждый из этих уровней публичной власти организационно обособлен, т.е. самостоятелен в пределах своей компетенции.

Реализация указанного концептуального подхода к организации государственного устройства Российской Федерации обеспечивается установлением конституционных норм о том, что центральные (федеральные), региональные (субъектов Российской Федерации) и местные (муниципальные) органы власти в определенной мере организационно обособлены друг от друга, самостоятельны в пределах своих полномочий, но природа их, по существу, одинакова: все эти органы власти получают свои полномочия от народа (населения соответствующей территории); имеют свою компетенцию, установленную законодательно; содержание их деятельности определяется обеспечением прав и свобод человека и гражданина; их решения и действия могут быть обжалованы в суд.

В Российской Федерации наряду с общегосударственными интересами (интересами народа Российской Федерации) признаются общие интересы граждан, населения отдельных территориально обособленных частей государства (субъектов Российской Федерации и муниципальных образований), и гарантируется защита этих интересов. При этом из норм Конституции РФ о государственном устройстве Российской Федерации следует, что интересы населения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований признаются и гарантируются в качестве самостоятельных интересов, не подчиненных общефедеральным интересам.

Предусмотренное федеральной Конституцией государственное устройство Российской Федерации гарантирует возможность реализации гражданами России права участия в управлении делами государства путем выражения своего мнения через федеральные, региональные, местные выборы и референдумы.

Формирование населением органов публичной власти различных уровней обеспечивает отражение интересов различных групп граждан. А отсутствие административной соподчиненности органов государственной власти и органов местного самоуправления обеспечивает их взаимодействие в качестве самостоятельных представителей интересов населения. Это создает условия для наиболее адекватного отражения системой органов публичной власти многообразных, в том числе конкурирующих, интересов различных территориальных сообществ.

Обязательность наличия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления как самостоятельных органов власти, выражающих интересы различных территориальных сообществ, заложена

в Конституции РФ.

Это является федеральной гарантией демократичности организации публичной власти в Российской Федерации.

## **§2. Местное самоуправление как право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения**

Право граждан на местное самоуправление не упоминается в Конституции РФ, однако это выражение неоднократно использовалось в судебных решениях, в том числе решениях Конституционного Суда РФ.

С точки зрения Конституции РФ, право граждан на местное самоуправление можно рассматривать как интегральное право, объединяющее в себе следующие права и свободы граждан:

участвовать в управлении делами государства непосредственно через участие в местных референдумах, а также не принимать в них участия;

избирать в органы местного самоуправления, а также не участвовать в муниципальных выборах;

быть избранным в органы местного самоуправления, а также отказаться от исполнения полномочий выборного лица;

иметь доступ к муниципальной службе и право увольнения с муниципальной службы;

обращаться в органы местного самоуправления и получать ответ по существу своего заявления.

Приведенный перечень прав не следует дословно из норм Конституции РФ, он несколько шире их. Однако данное расширение базируется на конституционных нормах, а именно — на положениях ст. 37 Конституции, установивших право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также запрет на принудительный труд.

### 2.1. Право на местное самоуправление в контексте норм Европейской хартии местного самоуправления

Распространенный взгляд на местное самоуправление как на право граждан, аналогичное иным правам и свободам человека и гражданина, следует признать некорректным.

В рамках дискуссии о том, что есть местное самоуправление — право или обязанность. Главным аргументом сторонников отношения к местному самоуправлению как к праву традиционно является ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления, в которой (в редакции официального русского перевода) указывается, что "под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел...".

Следует сразу же отметить, что в Хартии говорится не о праве граждан, а о праве органов местного самоуправления. И уже с этой точки зрения нельзя приравнивать право на местное самоуправление к личным правам граждан.

Следует также указать, что корректность использования в данном контексте перевода термина "органы местного самоуправления" вызывает серьезные сомнения. Под термином "орган местного самоуправления" в России понимается учреждение, реализующее соответствующие властные полномочия. Но местное самоуправление — это не власть учреждений, а форма власти народа — это требование Конституции РФ (ст. 3). Подход к местному самоуправлению как к форме власти народа в полной мере соответствует и положениям п. 2 ст. 3 Хартии, в котором установлено, что

право "осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования", а также через формы непосредственной демократии.

Первоисточниками Европейской хартии местного самоуправления являются аутентичные тексты на французском и английском языках. Исходя из заглавия Хартии выражение "местное самоуправление" является переводом английского "local self-government" и французского "l'autonomie locale". Слова в определении местного самоуправления, данном в Хартии, переведенные на русский язык как "органы местного самоуправления", во французской версии звучат как "collectivites locales", а в английской — "local authorities". Термины текстов-первоисточников построены не по схеме орган (учреждение) по осуществлению местного самоуправления, как это сделано в русской версии, а являются самостоятельными терминами. При этом принципиально важно, что содержание этих терминов шире, чем обозначение только учреждений по осуществлению муниципальной власти. В частности, во французском языке упомянутое выражение применяется (в том числе) для обозначения территориальных образований, соответствующих российским муниципальным образованиям.

Следует также отметить, что исходя из нормы абз. 9 преамбулы Хартии органы местного самоуправления как учреждения обозначаются терминами "decision-making bodies" (англ.) и "organes de decision" (фр.). В официальной русской версии последние упомянутые термины переведены как "органы местного самоуправления", вследствие чего в названном абзаце преамбулы содержится положение о необходимости существования "органов местного самоуправления"[\[22\]](#), которые наделены демократически созданными органами"[\[23\]](#). Данное положение русской версии Хартии вызывает, как минимум, недоумение.

Статья 3 Хартии определяет, что под местным самоуправлением понимаются право и реальная способность объектов, именуемых в текстах-первоисточниках "local authorities" (англ.) и "collectivites locales" (фр.), регламентировать значительную часть публичных дел. Из преамбулы Хартии следует, что государства, подписавшие данный международный договор, признают, что названные объекты являются одной из главных основ любого демократического строя, что их существование обеспечивает одновременно эффективное и приближенное к гражданам управление, что защита и укрепление местного самоуправления является значительным вкладом в построение Европы, основанной на принципах демократии.

Указанными нормами в Хартии констатируется:

во-первых, признание существования в государстве, присоединившемся к Хартии, "local authorities" (англ.) /"collectivites locales" (фр.)/, т.е. факта, что население государства уже разделено на территориально обособленные общности, имеющие собственные интересы, обусловленные проживанием в соответствующей местности (муниципальном образовании);

во-вторых, что реализация и защита этих интересов наиболее эффективно осуществляется органами публичной власти, сформированными населением указанных местностей;

в-третьих, что защита указанных интересов является неотъемлемой частью демократического государственного устройства.

В Европейской хартии местного самоуправления вопрос о признании наличия "local authorities" (англ.) /"collectivites locales" (фр.)/ не рассматривается — их объективное существование констатируется как очевидный, всеми признаваемый, а потому не требующий специального



доказательства факт. В Хартии идет речь не о праве граждан на объединение в целях осуществления местного самоуправления, а о следующих шагах: о юридическом признании прав территориальных объединений граждан и установлении государственных гарантий реализации этих прав.

Изложенное позволяет ставить вопрос о том, что действующий официальный перевод Хартии не вполне адекватен, поскольку Европейская хартия местного самоуправления говорит о местном самоуправлении как о власти населения, реализуемой, в том числе, через особые учреждения — органы местного самоуправления, а официальная русская версия Хартии — о власти органов местного самоуправления.

Принципиальная разница в подходах заключается в следующем. Исходя из официальной русской версии речь идет о власти искусственно сформированных структур. Органы власти иными быть не могут — они создаются (или не создаются) исключительно в соответствии с предписаниями нормативных актов. В Хартии же речь идет о властных полномочиях особых населенных образований, существование которых обусловлено объективными обстоятельствами, а именно — наличием общих интересов их населения, проистекающих из совместного проживания людей на определенной территории, наличием исторических традиций. Такое понимание в полной мере корреспондируется и с нормой ст. 131 (п. 1) Конституции РФ: “местное самоуправление осуществляется<sup>[24]</sup> в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций”.

Представляется, что решение проблемы перевода заключается в использовании в качестве русских синонимов “local authorities” (англ.) и “collectivites locales” (фр.) определений “муниципальное образование” или “местное сообщество”.

В пользу определения “местное сообщество” говорит его близость к понятию “население”. Однако более приемлемым следует признать термин “муниципальное образование”, поскольку у него имеется одно неоспоримое преимущество: он уже используется в федеральном законодательстве с 1 января 1995 г. Тогда как определение “местное сообщество” в федеральном законодательстве не применялось.

Говоря о праве на местное самоуправление, необходимо указать, что это не аналог прав граждан, а элемент квалификации местного самоуправления как одного из проявлений власти народа, т.к. необходимо разделять право граждан на участие в местном самоуправлении и право населения на осуществление местного самоуправления.

Право населения на осуществление местного самоуправления — это одна из составных частей права народа на власть. Существом местного самоуправления является решение вопросов местного значения, а также иная деятельность по представлению и защите интересов местных сообществ (населения муниципальных образований). Но эта деятельность является не только правом, но и обязанностью решать вопросы местного значения, осуществлять иную деятельность, законодательно отнесенную к ведению местного самоуправления, нести ответственность за законность и целесообразность деятельности представителей населения.

В Европейской хартии местного самоуправления указано, что местное самоуправление осуществляется органами, состоящими “из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого голосования”. Таким образом, именно население определяет перечень ключевых фигур, осуществляющих местное самоуправление, и передает им путем муниципальных выборов свои властные полномочия. При этом

принципиально важно, что правовые последствия имеют не только действия, но и бездействие. Отказ от участия в муниципальных выборах допустим, но граждане должны понимать, что в результате выборов к власти приходит человек, осуществляющий властные полномочия от имени всего населения муниципального образования, что уровень жизни в каждом муниципальном образовании в значительной мере зависит от компетентности избранных лиц.

Кроме того, бремя местного самоуправления включает в себя обязанности граждан:

соблюдать общеобязательные правила, установленные органами местного самоуправления;

взаимодействовать с муниципальной властью и ее представителями в формах, регламентация которых осуществлена как законами, так и актами самой муниципальной власти;

воздерживаться от действий, осуществление которых отнесено к компетенции органов местного самоуправления.

Еще один элемент бремени местного самоуправления — ограничения отдельных прав и свобод человека и гражданина, устанавливаемые федеральными законами в отношении выборных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих.

### **§3. Местное самоуправление — форма народовластия**

Народ Российской Федерации согласно ст. 3 Конституции РФ является единственным источником власти в Российской Федерации.

Статьей 1 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 6 октября 2003 г.) определено, что местное самоуправление "признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации".

Как уже ранее отмечалось, конституционными нормами установлено государственное устройство России, предусматривающее осуществление власти народа на трех относительно самостоятельных уровнях публичной власти — Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, местного самоуправления.

Функционирование данной трехуровневой системы власти, основано на следующих принципах.

1) Все три уровня публичной власти являются самостоятельными формами осуществления власти народа. Подчиненность между органами власти различных уровней допускается исключительно в случаях, прямо предусмотренных Конституцией РФ или федеральными законами. Воздействие федеральной власти на региональную и муниципальную, а также региональной власти на муниципальную должно осуществляться через принятие законов, регламентирующих отдельные аспекты функционирования соответствующего уровня власти, а также через действие правовых механизмов государственного контроля законности деятельности соответствующего уровня публичной власти.

2) Каждый уровень публичной власти обладает собственными законными интересами, которые могут и не совпадать, и даже противоречить интересам иных уровней публичной власти. Все эти интересы признаются равноценными, но отстаивание их должно быть подчинено защите прав и свобод человека и гражданина.

3) Каждый уровень публичной власти вправе отстаивать собственные интересы, но не вправе в целях защиты собственных интересов

вторгаться в компетенцию иного уровня публичной власти. Конфликтные ситуации подлежат разрешению через согласительные процедуры, а при недостижении согласия — в судебном порядке.

В Российской Федерации местное самоуправление как форма власти народа:

1) обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, являющихся частью круга вопросов, подлежащих решению публичной властью;

2) вправе принимать решения, обязательные для всех субъектов правоотношений, находящихся на подвластной территории (в соответствующем муниципальном образовании), — физических и юридических лиц, учреждений, независимо от форм собственности, органов государственной власти и местного самоуправления;

3) обладает механизмами государственного (осуществляемого от имени народа Российской Федерации) принуждения к признанию своей власти, в том числе в формах:

законодательного установления обязательности исполнения решений, принятых населением на местных референдумах, и решений органов местного самоуправления,

возможности обращения к судебной защите законных прав и интересов местного самоуправления.

#### **§4. Местное самоуправление — уровень публичной власти**

Наличие местного самоуправления подразумевает, что в стране наряду с интересами личности и государства признаются и гарантируются еще и местные (муниципальные) интересы, связанные с решением вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения каждого отдельно взятого поселения или иной населенной местности.

Интересы этих территориально обособленных частей государства (точнее, их населения) рассматриваются в качестве самостоятельных интересов, имеющих государственное значение, но не подчиненных интересам федеральной власти.

Местное самоуправление в странах, где оно развито, используется в качестве структуры, позволяющей оптимизировать использование государственных ресурсов. Обеспечение гарантированного минимума текущих потребностей граждан является задачей государственного значения, и, следовательно, государственные средства на решение данной задачи должны выделяться независимо от наличия или отсутствия местного самоуправления. Местное самоуправление, будучи властью, создаваемой населением муниципальных образований из своего состава, из людей, знающих все нюансы проблем своей территории, властью, подотчетной населению, действующей в буквальном смысле на глазах своих избирателей, объективно является наилучшей властью с точки зрения способности решения вопросов местного значения в формах, экономически наиболее эффективных в конкретных условиях каждого отдельно взятого муниципального образования. Именно из этой философии исходят страны Западной Европы, проводя реформы децентрализации, предусматривающие передачу полномочий по обеспечению жизнедеятельности граждан на уровень, максимально приближенный к населению, хотя при этом местные бюджеты зачастую состоят на 40—70% и даже более из дотаций, перечисляемых из бюджетов вышестоящих уровней публичной власти.

Чаще всего позитивная роль местного самоуправления особо проявляется в периоды кризисных ситуаций в стране, когда происходит ослабление

центральной власти и она становится в принципе неспособной вникать во все дела на местах. Так, поднятое реформами императора Александра II земское и городское самоуправление сыграло важнейшую роль в преодолении "кризиса Крымской войны" 50-х годов XIX в.; с помощью нэпа, неотъемлемой составной частью которого было усиление самоуправленческих начал местных Советов, был преодолен тяжелейший кризис 1916—1920 гг.; политически и экономически сильное местное самоуправление начала 90-х годов прошлого века в значительной мере смягчило негативные последствия развала СССР и политики "шоковой терапии".

За последнее десятилетие в Российской Федерации появилось немало публикаций по проблематике, связанной с осуществлением местного самоуправления, как по практическим, так и по теоретическим вопросам.

Споры ученых, в основном, касаются вопросов содержания самого определения "местное самоуправление".

Одни утверждают, что местное самоуправление — это форма самоорганизации граждан, в силу чего оно является составным элементом института гражданского общества. В поддержку данного тезиса приводится ст. 12 Конституции РФ, установившая, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Публично-властные полномочия местного самоуправления, исходя из данной концепции, являются вторичными. Эти полномочия государство передает местному сообществу как самоорганизованной корпорации в целях повышения эффективности их реализации, а также в целях освобождения органов государственной власти от решения вопросов, не имеющих общегосударственного или регионального (субъекта Российской Федерации) значения, не требующих концентрации материальных и финансовых ресурсов, значительно превышающих собственные возможности муниципальных образований, а также административной поддержки федерального или регионального уровней власти.

Другие ученые считают, что ключевым в содержании определения местного самоуправления является реализация публично-властных полномочий, что является прерогативой государственной власти. В силу чего местное самоуправление — это наиболее приближенный к гражданам нижний уровень государственной власти. Организационное обособление органов местного самоуправления от органов государственной власти носит формально-декларативный характер и преследует цель расширения возможностей адаптации государственных структур к конкретным проблемам населения.

Представляется, что оба изложенных подхода абсолютизируют различные отдельные реально существующие аспекты местного самоуправления.

Концепция местного самоуправления, заложенная в Конституции РФ и Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", предусматривает, что местное самоуправление — это форма осуществления власти народа (т.е. институт, обладающий публично-властными полномочиями), подлежащая реализации на всей территории Российской Федерации, а не только в местах проявления инициативы граждан. Таким образом, местное самоуправление — это публичная власть, инициированная государством. Но одновременно Конституцией РФ определено, что муниципальная публичная власть отлична от государственной власти. Существо этого отличия — в гораздо более широкой вариативности организационных форм осуществления местного самоуправления, конкретизация которых отнесена к ведению населения каждого из муниципальных образований (местных сообществ).

## **§5. Представительство и защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных государством**

Понятие защиты интересов и прав местного самоуправления предполагает широкий спектр механизмов отстаивания законных интересов различных субъектов права. Можно выделить следующие группы интересов, подлежащих отстаиванию в рамках правовой защиты местного самоуправления:

защита прав граждан на местное самоуправление;

защита прав муниципальных образований на местное самоуправление;

защита граждан от действий органов местного самоуправления, ущемляющих права и свободы человека и гражданина.

Необходимо отметить, что из перечисленных форм в Российской Федерации в наибольшей мере законодательно обеспечена защита граждан от действий органов местного самоуправления, ущемляющих права и свободы человека и гражданина, в то время как законодательное обеспечение первых двух из вышеупомянутых направлений правовой защиты местного самоуправления еще находятся в стадии становления.

Такое положение связано с тем, что проблема защиты прав на местное самоуправление возникла относительно недавно. Впервые однозначное указание на государственную защиту местного самоуправления было сделано в Конституции РФ 1993 г. (ст. 133). За прошедшие 10 лет законодательство пополнилось нормами, направленными на реализацию указанной конституционной нормы, однако до сих пор осталось множество неурегулированных проблем.

Среди наиболее эффективных механизмов государственной защиты прав граждан и муниципальных образований следует выделить судебную систему.

Вместе с тем необходимо отметить, что наряду с судебной защитой имеются и внесудебные механизмы отстаивания законных интересов граждан и муниципальных образований.

Защита через систему прокуратуры

Федеральным законом "О прокуратуре Российской Федерации" установлено, что прокуратура Российской Федерации в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства осуществляет:

надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Кроме того, Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 6 октября 2003 г.) определено, что "органы прокуратуры Российской Федерации, другие уполномоченные федеральным законом органы осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов".

Граждане и муниципальные образования (уполномоченные ими лица) могут обратиться за защитой своего законного права в органы прокуратуры для принятия соответствующих мер прокурорского реагирования. Эта позиция соответствует и положениям ст. 11 Европейской хартии местного самоуправления, где говорится об органах местного самоуправления как субъектах права государственной защиты.

К мерам прокурорского реагирования, в частности, относится принесение протеста на противоречащий закону правовой акт либо представление об устранении нарушений закона.

В установленных законом случаях прокурор вправе вынести предостережение о недопустимости нарушения закона либо постановление о возбуждении уголовного дела или административного производства, а также принять иные меры.

Наряду с прокуратурой граждане и муниципальные образования вправе осуществлять защиту интересов и прав местного самоуправления, гарантированных государством иными способами.

Защита через обращения к вышестоящему органу (лицу)

Конституцией РФ закреплено право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ), в том числе обжалование в административном порядке (в вышестоящий орган) действий и решений органов государственной власти и местного самоуправления и их должностных лиц. При этом необходимо иметь в виду, что не всегда имеется вышестоящий по подчиненности орган (лицо). К примеру, жалоба главе местной администрации на действия руководителя структурного подразделения администрации может привести к отмене решением главы администрации обжалуемого решения его подчиненного. А жалоба губернатору на действия главы муниципального образования может и не привести к аналогичным правовым последствиям.

Защита через институт Уполномоченных по правам человека

Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждается в соответствии с Конституцией РФ в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации осуществляет свою деятельность на основе Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации". В ряде субъектов Российской Федерации введен также институт региональных Уполномоченных по правам человека.

Деятельность Уполномоченного по правам человека дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан. Уполномоченный

рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе обратиться: в суд с заявлением в защиту прав и свобод;

в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела;

в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

в Конституционный Суд РФ с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Указанная деятельность Уполномоченного может быть направлена на защиту права граждан на осуществление местного самоуправления, в частности, на защиту отдельных составляющих данного права, таких, как право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, право самостоятельного определения структуры органов местного самоуправления, и пр.

Защита через деятельность негосударственных (общественных) организаций

Защита прав граждан, в том числе на местное самоуправление, может обеспечиваться также посредством деятельности отдельных негосударственных организаций. Например, таких, как Конгресс муниципальных образований Российской Федерации, Союз российских городов, Центр правовой поддержки местного самоуправления, иные специальные или научно-исследовательские учреждения и организации. Это может выражаться в осуществлении независимой правовой (научной) экспертизы соответствия правовых актов, издаваемых органами государственной власти и местного самоуправления, нормативным правовым актам, имеющим высшую юридическую силу, а также подготовке заключений на проекты законов и иных нормативных актов в сфере местного самоуправления.

Также значительное место в деятельности данных организаций занимает обеспечение представительства интересов местного самоуправления на федеральном уровне власти и в сфере международных отношений.

В то же время в российском законодательстве отсутствуют процессуальные механизмы, необходимые для эффективного осуществления указанными органами своих функций, а именно — по контролю за законностью деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Также законодательством Российской Федерации не определены правовой статус и последствия вынесения заключений государственных органов или уполномоченных негосударственных организаций о несоответствии закону правовых актов органов власти, нарушающих права и свободы граждан.

Защита через деятельность международных организаций

Конституция РФ предоставляет гражданам Российской Федерации право

использовать международные механизмы защиты.

Согласно ч. 3 ст. 46 Конституции РФ каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

В то же время обращение в Европейский суд по правам человека (Страсбург) для защиты права на осуществление местного самоуправления в настоящее время невозможно. Данная ситуация связана с тем, что в Европейском суде рассмотрению подлежат лишь дела, вытекающие из нарушения прав и свобод человека, предусмотренных Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (1984 г.), которая не содержит указание на право на местное самоуправление. В то же время в Протоколе № 1 к данной Конвенции установлено, что Стороны обязуются проводить свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти. Несмотря на то, что даже представительные органы местного самоуправления формально не относятся к законодательной власти, представляется возможным применение данной нормы в качестве общего принципа и в целях защиты права российских граждан на избрание органов местного самоуправления.

Институт самозащиты прав

Согласно п. 2 ст. 45 Конституции РФ, каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Еще более четко данное право оговаривается в ст. 14 Гражданского кодекса РФ: допускается самозащита гражданских прав; способы самозащиты должны быть соразмерны нарушению и не выходить за пределы действий, необходимых для его пресечения.

В Российской Федерации наиболее типичной формой самозащиты своих законных прав является неисполнение гражданами решений органов государственной власти, нарушающих данные права, либо обращения в суд о защите нарушенных прав и свобод.



## **Глава 4**

# **ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

## **§1. Понятие принципов организации местного самоуправления**

Под общими принципами местного самоуправления понимаются принципы деятельности населения и его представителей (органов местного самоуправления) по решению вопросов местного значения, реализации иных полномочий, отнесенных к ведению местного самоуправления Конституцией РФ, Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а также актами, принятыми в соответствии с ними.

К общим принципам местного самоуправления относятся:

самостоятельность решения населением вопросов местного значения;

организационная обособленность местного самоуправления в системе управления государством;

взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций;

сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан;

соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям;

ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц перед населением и государством;

многообразии организационных форм осуществления местного самоуправления;

соблюдение прав и свобод человека и гражданина при осуществлении местного самоуправления;

законность в организации и осуществлении местного самоуправления;

гласность при осуществлении местного самоуправления;

сочетание коллегиальности и единоначалия в местном самоуправлении;

наличие государственных гарантий местного самоуправления;

возможность передачи на уровень местного самоуправления исполнения отдельных государственных полномочий.

## **§2. Самостоятельность решения населением вопросов местного значения**

Статьей 130 Конституции РФ определено, что местное самоуправление "обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения".

Понятие "самостоятельное решение" в данном контексте может иметь несколько вариантов понимания:

а) решение, принимаемое населением через формы прямого волеизъявления — местным референдумом, сходом (в малочисленных муниципальных образованиях);

б) решение, принимаемое через формы прямого волеизъявления или представительным органом местного самоуправления;

в) решение, принимаемое через формы прямого волеизъявления или обладающим соответствующим полномочием органом (должностным лицом) местного самоуправления.

Для понимания, какой из приведенных вариантов более корректен, необходимо руководствоваться положениями Конституции РФ. Когда речь идет о прямом волеизъявлении населения, в Конституции РФ используется термин "непосредственно", в частности, в ст. 3 Конституции указано: "Народ осуществляет власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления".

В статье 132 Конституции в числе вопросов местного значения указаны: управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление охраны общественного порядка. Решение указанных вопросов осуществляется различными органами местного самоуправления. Более того, все эти вопросы не могут осуществляться исключительно представительным органом местного самоуправления, т.к. традиционным требованием к демократической организации власти является обособленность органов, обладающих полномочиями по утверждению бюджета и по его исполнению.

### **§3. Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления**

Организационные формы местного самоуправления выбираются населением каждого муниципального образования самостоятельно. Это следует из нормы ст. 131 (п. 1) Конституции РФ, установившей, что "структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно". Вместе с тем эта самостоятельность не абсолютна. Как отметил Конституционный Суд РФ в постановлении от 24 января 1997 г. "По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 19 апреля 1996 г. "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике", организация муниципальной власти должна соответствовать основам конституционного строя Российской Федерации и вытекающим из этих основ принципам демократии и децентрализации власти.

В целях реализации указанной правовой позиции Конституционного Суда РФ в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 6 октября 2003 г.) установлен ряд требований к структуре органов местного самоуправления. Во-первых, установлен перечень органов местного самоуправления, обязательных к формированию во всех муниципальных образованиях: представительный орган муниципального образования (исключение — муниципальные образования с численностью избирателей менее 100 человек, где полномочия представительного органа осуществляет сход жителей муниципального образования), глава муниципального образования и местная администрация. Во-вторых, установлен запрет на совмещение должности главы местной администрации и председателя представительного органа муниципального образования (исключение — муниципальные образования с численностью населения менее 1000 человек).

Наряду с приведенными требованиями в названном Законе перечислен ряд норм, излагающих закрытый перечень вариантов решения отдельных вопросов организации местного самоуправления. Во-первых, определено, что представительный орган муниципального района может состоять из депутатов, избираемых населением непосредственно путем муниципальных выборов, или формироваться из глав внутрирайонных муниципальных образований и лиц, делегированных представительными органами внутрирайонных муниципальных образований из своего состава. Во-вторых, установлено, что глава муниципального образования может избираться либо населением на муниципальных выборах, либо представительным органом из своего состава. В-третьих, установлено, что

глава местной администрации может или назначаться по контракту, или являться главой муниципального образования.

С учетом изложенного можно выделить следующие допустимые варианты организации местного самоуправления:

1) представительный орган состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах; глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию (во всех типах муниципальных образований);

2) представительный орган состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах; глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и является его председателем; местную администрацию возглавляет руководитель, нанятый по контракту (во всех типах муниципальных образований);

3) представительный орган формируется из глав внутрирайонных муниципальных образований и лиц, делегированных представительными органами внутрирайонных муниципальных образований из своего состава; глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию (только в муниципальных районах);

4) представительный орган формируется из глав внутрирайонных муниципальных образований и лиц, делегированных представительными органами внутрирайонных муниципальных образований из своего состава; глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и является его председателем; местную администрацию возглавляет руководитель, нанятый по контракту (только в муниципальных районах);

5) представительный орган состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах; глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах, возглавляет местную администрацию и является председателем представительного органа (только в муниципальных образованиях с численностью жителей менее 1000 человек);

6) представительный орган состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах; глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава, является его председателем и возглавляет местную администрацию (только в муниципальных образованиях с численностью жителей менее 1000 человек);

7) полномочия представительного органа осуществляет сход жителей муниципального образования; глава муниципального образования избирается на сходе, председательствует на нем и возглавляет местную администрацию (только в муниципальных образованиях с численностью жителей менее 100 человек);

#### **§4. Сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан**

В рамках регламентации осуществления местного самоуправления в Конституции РФ неоднократно делаются указания на самостоятельность местного самоуправления: "местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно" (ст. 12); "местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения" (ст. 130).

При этом существуют различные варианты понимания самостоятельности местного самоуправления. С точки зрения уровня самостоятельности это может выражаться в "безбрежной независимости", близкой к

государственному суверенитету, или ограничением самостоятельности до права добросовестно исполнять директивы органов государственной власти. С точки зрения способов реализации самостоятельности это может быть выражено как идея о том, что местное самоуправление осуществляется исключительно через прямое волеизъявление народа, или квалификацией местного самоуправления как власти органов местного самоуправления, которые вправе принимать какие-либо решения.

Представляется, что под самостоятельностью населения в осуществлении местного самоуправления подразумевается право населения соответствующей территории решать вопросы местного значения как через прямое волеизъявление, так и через представителей.

Формами прямого волеизъявления являются муниципальные выборы, местный референдум, отзыв населением выборных лиц местного самоуправления, сход граждан (в случае, когда уставом муниципального образования предусмотрено осуществление сходом полномочий представительного органа местного самоуправления), выявление путем голосования мнения населения по вопросу изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление.

Местный референдум — универсальная форма прямого волеизъявления, на него можно вынести любые вопросы местного значения, за исключением запрещенных федеральным законом.

Иные формы прямого волеизъявления являются целевыми — они предназначены для решения конкретных вопросов.

Деятельность выборных и невыборных органов местного самоуправления является формой осуществления местного самоуправления через представителей. Наряду с осуществлением местного самоуправления Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает институт участия населения в осуществлении местного самоуправления. Это собрания и конференции жителей на части территории муниципального образования, территориальное общественное самоуправление, правотворческая инициатива граждан, участие жителей в публичных слушаниях, опросах граждан, обращения жителей в органы местного самоуправления.

Соотношение между тремя указанными формами следующее.

1) Решения, принятые через формы прямого волеизъявления, имеют законодательно установленные правовые последствия, изменить которые можно лишь путем повторного обращения к соответствующей форме прямого волеизъявления. Такие решения обладают приоритетом по отношению к решениям, принимаемым органами местного самоуправления.

2) Полномочия органов местного самоуправления определяются уставом муниципального образования на основании норм действующих законов. Решения органов местного самоуправления, принятые в пределах установленной компетенции, обязательны на всей территории муниципального образования, но не могут отменять решения, принятые путем прямого волеизъявления.

3) Решения и действия, осуществленные в формах участия граждан, имеют характер индивидуальных или коллективных инициатив жителей. Решения, принятые жителями через инициативные формы участия в местном самоуправлении, подлежат рассмотрению в органах местного самоуправления. Однако предложения собраний жителей, органов территориального общественного самоуправления могут быть приняты или отвергнуты органами местного самоуправления. Не носят упомянутые решения обязательного характера и для жителей той части

муниципального образования, где прошло соответствующее собрание и организовано территориальное общественное самоуправление.

## **§5. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина**

Проблема осуществления властных полномочий по вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения смыкается с проблемой осуществления индивидуальных прав человека и гражданина. Конституция России (ст. 18) установила, что права и свободы человека и гражданина «определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием».

В отношении местного самоуправления эта норма является не столько дополнительным требованием, сколько выражением сути этой формы народовластия. Не случайно Европейская хартия местного самоуправления (абз. 7 преамбулы, п. 3 ст. 4) говорит о местном самоуправлении как о власти, максимально приближенной к гражданам. Решение вопросов местного значения, создание условий для обеспечения повседневных потребностей каждого человека в отдельности и населения в целом — это и есть реализация одного из ключевых прав человека и гражданина в демократическом обществе — права на достойную жизнь. Уровень гарантированности этого права вполне можно рассматривать как показатель уровня развития демократии в государстве.

Рассматривая проблему соблюдения прав и свобод человека и гражданина при осуществлении местного самоуправления, следует отметить, что регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина отнесены Конституцией РФ к ведению Российской Федерации (ст. 71), а защита прав и свобод человека и гражданина — к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72).

Таким образом, исходя из конституционных требований соблюдение прав и свобод человека и гражданина при осуществлении местного самоуправления является обязательным, но при этом муниципальные правовые акты не могут вторгаться в сферы регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина.

В Конституции РФ указан ряд прав и свобод человека и гражданина, к обеспечению которых в соответствии с конституционными нормами имеют непосредственное отношение органы местного самоуправления:

право доступа к информации, затрагивающей права и свободы человека и гражданина;

право обращения в органы местного самоуправления;

право на участие в управлении делами государства;

право на жилище;

право на охрану здоровья и медицинскую помощь;

право на образование;

право на обжалование в суд решений и действий (или бездействия) органов местного самоуправления.

Кроме того, исходя из норм Федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 6 октября 2003 г.), «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Гражданского кодекса Российской Федерации осуществление местного самоуправления имеет отношение к таким конституционно

гарантированным правам и свободам человека и гражданина, как:

- свобода передвижения;
- право свободно получать информацию;
- право на объединение;
- свобода экономической деятельности;
- право частной собственности;
- право на благоприятную окружающую среду;
- право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры;
- право защиты от злоупотребления властью.

## **§6. Гласность местного самоуправления**

Целью осуществления местного самоуправления является решение вопросов местного значения — непосредственного обеспечения жизнедеятельности жителей муниципального образования. Данная цель требует работы органов местного самоуправления в постоянном контакте с жителями, широкого информирования населения о деятельности муниципальных властей.

Можно выделить следующие основные формы обеспечения гласности в деятельности органов местного самоуправления:

1) учреждение печатного издания муниципального образования, в котором публикуются официальные тексты решений органов местного самоуправления;

2) создание муниципальной информационной службы, а также вменение в обязанность лицам, обладающим собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, регулярного информирования электронных и печатных СМИ о результатах и планах своей работы;

3) проведение регулярных встреч выборных лиц местного самоуправления и иных лиц, обладающих собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, с жителями муниципального образования (система отчетов перед избирателями);

4) проведение публичных слушаний (Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определено, что публичные слушания в обязательном порядке проводятся по вопросам принятия и внесения изменений в устав муниципального образования, по проекту местного бюджета и отчета о его исполнении);

5) проведение опросов жителей по наиболее важным вопросам, предполагаемым к решению органами местного самоуправления (опросы не только дают муниципальным властям информацию о взглядах жителей на те или иные проблемы, но и обеспечивают население информацией о направлениях работы органов местного самоуправления);

создание совещательных органов из лиц, представляющих интересы отдельных групп населения и обладающих собственными механизмами доведения информации до жителей (общественные советы по территориальному общественному самоуправлению, по координации деятельности местных отделений политических партий, по экологическим проблемам и т.д.).

## **§7. Правовое регулирование полномочий органов местного самоуправления**

Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 6 октября 2003 г.) установлен перечень вопросов местного значения.

Данный перечень не может быть изменен иначе как посредством изменения или дополнения именно данного Федерального закона.

Такой принцип правового регулирования полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения является новеллой в российском законе, поскольку ранее можно было изменить перечень предметов ведения местного самоуправления любым отраслевым федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации.

Как показала практика, это привело к тому, что перечень предметов ведения местного самоуправления настолько расширился, что органы местного самоуправления стали исполнять государственные полномочия на 95% за счет средств местного бюджета.

Принцип правового регулирования полномочий органов местного самоуправления позволяет закрепить единый источник финансирования реализации полномочий этих органов по решению вопросов местного значения.

В настоящее время решение вопросов местного значения должно осуществляться за счет средств местного бюджета. При этом федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации могут быть установлены дополнительные источники финансирования затрат на выполнение полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Это могут быть средства федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов Российской Федерации и другие.

Однако полномочия органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по определению объемов расходов из местных бюджетов ограничены. Ни федеральным законом, ни законом субъектов Российской Федерации объемы расходов из местных бюджетов определены быть не могут.

Существовавшая в 90-х годах прошлого века практика определения объемов и состава расходов из местных бюджетов органами государственной власти не дала положительных результатов. Напротив, появилась финансовая зависимость органов местного самоуправления от этих органов власти, т.к. определение расходов из местных бюджетов государственными органами власти практически "парализовало" активность на местах. Органы государственной власти грубо вмешивались в компетенцию органов местного самоуправления, нарушалось конституционное положение о самостоятельности местного самоуправления.

Установление перечня вопросов местного значения только в одном федеральном законе, а также лишение права органов государственной власти устанавливать объемы расходов на решение вопросов местного значения позволят стабилизировать законодательно установленные нормы, контролировать объемы устанавливаемых органам местного самоуправления государственных полномочий, предотвращать случаи нарушения полномочий органов местного самоуправления при решении ими вопросов местного значения.

## **§8. Материальная и финансовая обеспеченность полномочий местного самоуправления**

Проблема соответствия материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям относится к наиболее острым.

Необходимость указанного соответствия является одним из требований к организации местного самоуправления, установленных в Европейской хартии местного самоуправления.

В Российской Федерации в течение последнего десятилетия существовала практика принятия законов, предусматривающих наличие нефинансируемых обязанностей органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации [25].

В целях решения существующих проблем Президентом РФ в 2002 г. была создана Комиссия по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления. Комиссией был сделан вывод о необходимости внесения серьезных изменений в законодательство Российской Федерации. При этом речь шла не только об изменении перечня полномочий органов власти, но и о содержании норм, гарантирующих конструктивное взаимодействие между уровнями власти, иных сил, имеющих политическое влияние в государстве, норм, регулирующих разрешение различных потенциально возможных конфликтных ситуаций.

Результатом работы данной Комиссии стали проекты федеральных законов "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Важно отметить, что с внесением названных законопроектов не ставился вопрос о кардинальной ломке действующей системы организации власти в Российской Федерации и замене ее совершенно новой системой публичной власти. Круг вопросов, подлежащих решению органами власти субъектов Федерации и муниципальных образований, остался в основе своей прежним. Законопроекты были направлены на более четкое определение границ компетенции властей различных уровней, установление ясных критериев и действенных механизмов ответственности органов власти, создание условий для урегулирования проблемы адекватного соответствия полномочий органов власти и ресурсного обеспечения для реализации этих полномочий.

Общими направлениями решения данной проблемы стали:

а) формирование налоговой базы каждого из уровней власти за счет налоговых источников, содействие развитию которых может быть осуществлено в рамках деятельности органов соответствующего уровня власти;

б) пересмотр законодательства о льготах в целях:

изменения статуса льгот как одного из источников дохода в механизм поддержки лиц, социально слабо защищенных, повышения адресности льгот;

перевода льгот в преимущественно денежную форму;

однозначного установления, что льготы финансируются за счет бюджета того уровня публичной власти, органы которого издали акт о введении льгот;

в) расширение возможностей обеспечения решения вопросов местного значения не путем использования средств местного бюджета и иной муниципальной собственности, а путем создания условий для решения соответствующих вопросов через рыночные механизмы.



## **§9. Организационное обособление местного самоуправления в системе государственного управления**

Конституцией РФ определено, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Однако утверждение, что местное самоуправление отделено от государства (аналогично церкви), некорректно.

Как уже отмечалось, местное самоуправление — это элемент государственного устройства Российской Федерации, являющийся одновременно и составной частью системы управления государством, и самостоятельным уровнем публичной власти, и элементом самоорганизации граждан.

Существует довольно распространенное мнение о несоответствии норм ст. 12 Конституции РФ об организационной обособленности местного самоуправления требованиям Хартии. Как справедливо указывают ее критики, данная конституционная норма не имеет прямых аналогов среди норм Европейской хартии местного самоуправления. Однако сам по себе этот факт еще не может рассматриваться как утверждение о наличии противоречий между ст. 12 Конституции РФ и Хартией, поскольку в Хартии нет положений, предписывающих вхождение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. Для оценки рассматриваемой нормы Конституции с точки зрения соответствия ее нормам Европейской хартии местного самоуправления недостаточно простого сравнения текстов.

Анализ Хартии позволяет утверждать следующее.

**А.** Норма о том, что "органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти", служит основанием для утверждения о необходимости осуществления публичной власти в муниципальных образованиях лицами, замещающими свои должности в силу избрания их населением, и о недопустимости замещения соответствующих должностей путем назначения органами или должностными лицами государственной власти.

Такое следствие применения российской конституционной нормы в полной мере соответствует положениям Хартии, а именно: о приверженности принципу децентрализации власти (преамбула); об осуществлении местного самоуправления "советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования" (ст. 3).

В качестве косвенного аргумента в подтверждение соответствия данного следствия применения российской конституционной нормы принципам Хартии следует указать, что в ст. 7 Хартии, озаглавленной "Условия осуществления полномочий на местном уровне", излагаются положения, относящиеся исключительно к выборным лицам.

**Б.** Реализация нормы Конституции России о том, что "органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти", препятствует широкому, не санкционированному законодательно применению механизмов административного воздействия органов (должностных лиц) государственной власти на органы (должностные лица) местного самоуправления.

Такой результат применения рассматриваемой конституционной нормы соответствует требованиям ст. 8 Хартии ("Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления"), в частности, нормам Хартии о том, что "любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в

случаях, предусмотренных Конституцией или законом” (п. 1); “любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, преследует лишь цели обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов” (п. 2).

**В.** Обособленность органов местного самоуправления от системы органов государственной власти исключает возможность определения компетенции органов и должностных лиц муниципальной власти через подзаконные акты органов государственной власти и, таким образом, приводит к необходимости решать данный вопрос через законы, что соответствует требованиям ст. 4 Хартии: “Сфера компетенции местного самоуправления”. В названной статье Хартии, в частности, указано, что основные полномочия органов местного самоуправления должны быть установлены Конституцией или законом (п. 1); а полномочия органов местного самоуправления “могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом” (п. 4).

Анализ иных норм Хартии не дает оснований для вывода о том, что реализация рассматриваемой нормы ст. 12 Конституции России препятствует в какой-либо мере их реализации.

### **§10. Сочетание коллегиальности и единоначалия в местном самоуправлении**

Конкретные организационные формы местного самоуправления определяются в уставе каждого муниципального образования. Вместе с тем федеральным законодательством установлены определенные гарантии сочетания коллегиальности и единоначалия в осуществлении местного самоуправления.

Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (в ред. от 6 октября 2003 г.) предусмотрены обязательность наличия коллегиального органа местного самоуправления — представительного органа муниципального образования и главы местной администрации — лица, возглавляющего деятельность местной администрации на принципах единоначалия. Должность главы местной администрации может быть как самостоятельной, так и совмещаться с должностью главы муниципального образования.

При этом в названном Федеральном законе введено принципиально важное новшество: установлена возможность существования единоличных органов местного самоуправления — должностных лиц, обладающих собственными персональными полномочиями по решению вопросов местного значения. Глава местной администрации относится к данной категории должностных лиц.

Разделение функций между этими органами местного самоуправления определяется уставом муниципального образования. Однако в указанном Федеральном законе изложен ряд норм, предопределяющих, что представительный орган является в основном органом нормоустанавливающим, а глава местной администрации — исполнительным. В частности, прерогативой представительного органа является принятие таких общеобязательных правил, как устав муниципального образования и местный бюджет.

Такое разделение достаточно типично и логично. Коллегиальный выборный орган состоит из лиц, имеющих различные взгляды, отражающих интересы различных групп населения не только по территориальному признаку — по избирательным округам, но и в силу своих личных качеств — социальных, возрастных, этнических и иных групп населения. Выработка решения в условиях многообразия взглядов

дает возможность повысить адекватность окончательного решения интересам населения муниципального образования в целом. Вместе с тем, коллегиальная работа требует значительного времени. Так, работа над местным бюджетом в представительном органе продолжается, как правило, не менее двух-трех месяцев.

Следует отметить, что глава местной администрации, хотя и наделен собственными полномочиями на решение вопросов местного значения, однако практически всегда организует работу таким образом, чтобы документы, выходящие за его подписью, проходили обязательное визирование в соответствующих профильных подразделениях местной администрации. Таким образом, местная администрация, хотя и не является коллегиальным органом местного самоуправления, обеспечивает элемент коллегиальности в подготовке решений главы местной администрации.

## **§11. Государственная гарантия местного самоуправления**

Конституцией России (ст. 12) определено, что в Российской Федерации "признается и гарантируется местное самоуправление". Эта статья дает основания для вывода о том, что наличие государственных гарантий местного самоуправления относится к основам конституционного строя Российской Федерации.

Государственные гарантии местного самоуправления условно можно разделить на три группы:

- 1) создающие условия для осуществления местного самоуправления;
- 2) направленные на недопущение или пресечение деятельности, препятствующей осуществлению местного самоуправления;
- 3) обеспечивающие право местного самоуправления защищать свои интересы.

К первой группе государственных гарантий относятся:

формирование законодательной базы о местном самоуправлении;

установление обязанности выплаты компенсации местному самоуправлению расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти;

разработка государственных образовательных стандартов и организация подготовки и повышения квалификации кадров муниципальных образований;

формирование совещательных органов при государственных должностных лицах по проблемам местного самоуправления;

разработка государственными органами и содействие разработке иными структурами методических материалов по порядку решения вопросов местного значения, реализации иных полномочий органами местного самоуправления.

Ко второй группе государственных гарантий относятся:

установление ответственности за неисполнение муниципальных правовых актов;

установление запрета на ограничение законных прав местного самоуправления;

возможность обращения в суд, а также в прокуратуру по вопросам незаконности решений и действий (бездействия) органов местного самоуправления (их должностных лиц);

установление права органов государственной власти на досрочное

прекращение полномочий органов (должностных лиц) местного самоуправления, нарушающих законы;

установление, что в случае бездействия органов, обязанных принять решения, необходимые для осуществления местного самоуправления в определенные сроки (назначение муниципальных выборов, установление границ муниципальных образований, регистрация уставов муниципальных образований), соответствующее решение вправе принять иной орган власти.

К третьей группе государственных гарантий относятся:

право местного самоуправления на судебную защиту и защиту системой прокуратуры; право обжалования в суд решений и действий органов государственной власти и органов местного самоуправления, обращения в прокуратуру;

право населения муниципального образования на отзыв выборных лиц местного самоуправления.

## **§12. Законность в организации и осуществлении местного самоуправления**

Местное самоуправление — власть подзаконная. На обязанность соблюдения органами местного самоуправления Конституции России и законов указывает ст. 15 Конституции РФ.

Формы обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц не отличаются от форм, обеспечивающих законность деятельности органов государственной власти и государственных служащих. Это выполнение норм действующего законодательства, действие строго в рамках своих полномочий, доступность к информации о деятельности органов местного самоуправления, обязанность решать возникающие проблемы населения, неукоснительно соблюдать Устав муниципального образования и т.д.

Конституцией РФ (ст. 46, 52) установлены возможность обжалования в суд решений и действий (бездействия) органов местного самоуправления, а также государственная гарантия защиты от злоупотребления властью.

Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определено, что устав муниципального образования (акт, обладающий высшей юридической силой в системе нормативных правовых актов муниципального образования) вступает в силу после его государственной регистрации. Государственная регистрация в данном случае является элементом государственного контроля.

В законодательстве предусмотрены также механизмы принуждения органов местного самоуправления и их должностных лиц к соблюдению требования законности.

Указанным Федеральным законом предусмотрена обязанность прокуратуры надзирать за законностью в деятельности по осуществлению местного самоуправления, а также установлено, что в случае нарушения представительным органом или главой муниципального образования законов их полномочия могут быть принудительно досрочно прекращены органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

## **§13. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления**

Действующим законодательством ответственность коллегиальных органов местного самоуправления перед населением не предусматривается. Население не вправе распустить представительный орган местного

самоуправления, однако вправе отозвать отдельных депутатов, иных выборных лиц.

Статус выборных лиц местного самоуправления — выборных должностных лиц, депутатов, иных выборных лиц (как и представителей других уровней публичной власти) — носит двойственный характер. Обслуживаемым субъектом для выборных лиц является народ, их избравший. Но выборные лица являются не только "слугами народа"<sup>[26]</sup>, но и его представителями, выразителями его интересов, ведь именно для этого их и избирают. Таким образом, выборные лица сочетают в себе полномочия как обслуживающего, так и обслуживаемого субъектов.

Соответственно, выборные лица должны нести ответственность и как лица, занимающиеся обслуживанием населения, и как руководители населения муниципального образования.

Как лица, занимающиеся обслуживанием населения муниципального образования, выборные лица могут нести ответственность за решение вопросов местного значения в формах, максимально отвечающих интересам населения, за исполнение своих предвыборных обязательств, за результаты работы с обращениями населения.

Как руководители муниципального образования выборные лица могут нести ответственность за соответствие своей деятельности требованиям законодательства и устава муниципального образования, за результаты взаимодействия с руководством иных муниципальных образований, с органами государственной власти.

При ненадлежащем исполнении своих функций выборными лицами местного самоуправления население может применить к ним следующие меры воздействия:

отзыв соответствующего лица населением;

отказ в доверии на очередных муниципальных выборах;

обращение в суд в целях признания актов органов местного самоуправления незаконными;

обращение в органы государственной власти субъекта Российской Федерации с предложением о роспуске представительного органа местного самоуправления, отрешении от должности главы муниципального образования;

критика в рамках публичных слушаний, иных публичных мероприятий

## **Глава 5**

# **СИСТЕМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ЕЕ СОСТАВ**

## **§1. Понятие системы местного самоуправления**

Различные элементы местного самоуправления находятся во взаимосвязи друг с другом, образуя систему местного самоуправления в Российской Федерации. Термин "система местного самоуправления" не используется ни в Конституции РФ, ни в судебных решениях по проблемам местного самоуправления. Вместе тем использование данного термина представляется вполне уместным, поскольку понятие системы подразумевает, что ее элементы структурированы, находятся между собой в определенной упорядоченной связи и образуют в силу этого некоторую целостность.

Элементами системы местного самоуправления являются:

1) формы осуществления местного самоуправления непосредственно жителями муниципального образования:

муниципальные выборы;

местный референдум;

отзыв выборных лиц местного самоуправления;

голосование по выявлению мнения населения об отношении к изменению границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление;

сход жителей муниципального образования (в муниципальных образованиях с численностью избирателей, не превышающей 100 человек);

2) деятельность органов местного самоуправления:

выборных коллегиальных;

выборных единоличных (выборных должностных лиц местного самоуправления);

невыборных — сформированных (назначенных) выборными органами или в ином порядке, предусмотренном уставом муниципального образования;

3) инициативные формы участия жителей в местном самоуправлении (территориальное общественное самоуправление, клубы по интересам, связанным с решением вопросов местного значения, собрания граждан по месту жительства, народная правотворческая инициатива, участие в публичных слушаниях, обращения в органы местного самоуправления, обсуждение проблем, связанных с решением вопросов местного значения, в СМИ и т.п.);

деятельность муниципальных служащих.

В иерархии указанных элементов системы местного самоуправления основополагающим элементом являются формы прямого (непосредственного) осуществления населением местного самоуправления. В этой группе особую роль играют муниципальные выборы — акция, проходящая систематически во всех муниципальных образованиях России.

Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" допускается исключение из данного правила в отношении муниципальных образований — муниципальных районов, в которых уставом определено, что представительный орган формируется не путем муниципальных выборов, а из представителей внутрирайонных муниципальных образований, а

глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава. В отличие от выборов, остальные формы прямого осуществления населением местного самоуправления могут не применяться неограниченно долгое время.

Вторая группа в иерархии элементов системы местного самоуправления — деятельность органов местного самоуправления, для которых решения, принятые через формы прямого осуществления населением местного самоуправления, являются обязательными к исполнению и не могут быть ими отменены или изменены. В этой группе следует выделить представительный орган местного самоуправления, обязательный к созданию в соответствии с Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (исключение — малочисленные муниципальные образования, где полномочия представительного органа осуществляет сход жителей), главу муниципального образования и местную администрацию.

Третьей группой являются инициативные формы участия жителей в местном самоуправлении. Эта деятельность, на которую органы местного самоуправления обязаны реагировать, но они вправе как принимать к исполнению предложения граждан, выдвинутые в инициативном порядке, так и отказаться от реализации тех или иных предложений по мотивам нецелесообразности.

Четвертую группу составляют деятельность муниципальных служащих, имеющая целью обеспечение исполнения решений, принятых населением непосредственно, органами местного самоуправления, а также обеспечение гражданам условий для реализации инициативных форм участия в местном самоуправлении.

## **§2. Формы прямого волеизъявления граждан при отправлении муниципальной власти**

Организационно-правовыми формами волеизъявления граждан являются:

местный референдум;

муниципальные выборы;

собрания (сходы) граждан;

народная правотворческая инициатива;

обращение граждан в органы местного самоуправления;

территориальное местное самоуправление.

В своей совокупности эти формы образуют систему местного самоуправления в рамках муниципальных образований.

*Местные референдумы* могут проводиться на основании Федерального конституционного закона от 10 октября 1995 г. № 2-ФКЗ “О референдуме Российской Федерации”; Федерального закона от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”.

Порядок назначения и проведения, принятия и изменения решения местного референдума, как правило, должен устанавливаться уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

*Муниципальные выборы* должны проводиться в соответствии с уставом муниципального образования на основе Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”; Федерального закона от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ “Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации

избирать и быть избранными в органы местного самоуправления”; законов субъектов Российской Федерации, определяющих порядок проведения муниципальных выборов.

*Собрания (сходы) граждан* проводятся для решения вопросов местного значения. Порядок созыва и проведения собрания (схода) граждан, принятия и изменения его решений, пределы его компетенции устанавливаются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

*Народная правотворческая инициатива* — право граждан разрабатывать и вносить проекты решений органов местного самоуправления. Порядок реализации этого права должен быть установлен уставом муниципального образования.

*Обращение граждан в органы местного самоуправления* — это предложения, заявления, жалобы, ходатайства (в том числе коллективные) граждан, изложенные в устной или письменной форме. Порядок рассмотрения обращений устанавливается федеральным законодательством, может быть установлен законодательством субъекта Российской Федерации, должен быть регламентирован уставом муниципального образования.

*Территориальное общественное самоуправление* — это объединение граждан на части муниципального образования с правом решения местных вопросов под свою ответственность. Может быть реализовано в форме сходов граждан, территориальных объединений, конференций граждан, советов, комитетов микрорайонов, жилищных комплексов, улиц, районов, поселков, кварталов, дворов и других территорий. Регламентируется Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

*Муниципальные образования могут объединяться в ассоциации и союзы.* Такое право им предоставлено Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. Порядок объединения может быть регламентирован законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципальных образований. Регистрируются объединения муниципальных образований как некоммерческие организации. Их основная цель — взаимодействие с органами государственной власти, лоббирование интересов муниципальных образований, защита прав и представление интересов муниципальных образований и т.д.

В настоящее время в России действуют: Союз малых городов России, Союз российских городов, Российский союз местных властей, Конгресс муниципальных образований, межрегиональные и региональные союзы и ассоциации муниципальных образований.



## **Глава 6**

# **ФОРМЫ ПРЯМОГО ВОЛЕИЗЪЯВЛЕНИЯ ГРАЖДАН И ДРУГИЕ ФОРМЫ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

В данной главе рассматриваются вопросы непосредственного участия жителей в осуществлении местного самоуправления. Указанное участие делится на две группы — осуществление местного самоуправления непосредственно жителями и участие жителей в осуществлении местного самоуправления.

Отличие в формулировках “осуществление местного самоуправления” и “участие в осуществлении местного самоуправления” состоит в том, что в первом случае речь идет о действиях, осуществляемых от имени всего населения муниципального образования, реализуемых через принятие актов, обязательных к исполнению на всей территории муниципального образования, и исполнению, а также обеспечении исполнения данных актов. При этом осуществление местного самоуправления является не только правом, но и обязанностью.

Когда речь идет об участии населения в осуществлении местного самоуправления, подразумеваются допустимые, но не обязательные действия жителей муниципальных образований (как индивидуальные, так и коллективные), связанные с решением вопросов местного значения, совершаемые ими по собственной инициативе и под свою ответственность. Пределы указанных действий определяются федеральными, субъектов Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами. При этом формой определения данных пределов могут быть как прямые предписания, так и сложные конструкции.

К формам осуществления местного самоуправления непосредственно жителями относятся: местный референдум, муниципальные выборы, сход жителей муниципального образования, отзыв выборных лиц местного самоуправления, голосование жителей по выявлению мнения населения по вопросу изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление.

К формам участия населения в осуществлении местного самоуправления относятся: обращения жителей муниципального образования в органы местного самоуправления, территориальное общественное самоуправление, народная правотворческая инициатива, иные формы инициативного участия жителей в осуществлении местного самоуправления.

### **§1. Местный референдум**

Осуществление местного самоуправления путем референдума является нормой Конституции РФ (п. 2 ст. 130). В соответствии с п. 3 ст. 3 Конституции референдум наряду с выборами признается высшим непосредственным выражением власти народа.

В Федеральном законе “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” дано определение местного референдума:

“референдум местный (местный референдум) — референдум, проводимый в соответствии с Конституцией РФ, настоящим Федеральным законом, иными 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 муниципального образования”.

На местный референдум не могут быть вынесены вопросы:

- а) о досрочном прекращении, продлении срока полномочий, приостановлении осуществления полномочий органов местного самоуправления, а также о проведении досрочных выборов органов местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;
- б) о персональном составе органов местного самоуправления;
- в) об избрании депутатов и должностных лиц местного самоуправления, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и на освобождение от должности;
- г) о принятии или об изменении местного бюджета, об исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;
- д) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Вопросы, выносимые на местный референдум, не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод не должны противоречить законодательству Российской Федерации, законодательству соответствующего субъекта Российской Федерации. Вопрос, выносимый на местный референдум, "должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, т.е. чтобы на него можно было бы дать только однозначный ответ, а также чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения".

Субъектами выдвижения инициативы о проведении местного референдума являются:

- а) группа граждан, имеющих право на участие в местном референдуме;
- б) избирательные или иные общественные объединения, имеющие право на участие в муниципальных выборах и (или) в местном референдуме;
- в) представительный орган муниципального образования и глава местной администрации при условии выдвижения ими совместной инициативы.

Установление первых двух групп относится к традиционным общедемократическим требованиям к организации публичной власти. Третий способ выдвижения инициативы о местном референдуме является одной из форм защиты от использования местного референдума в целях разрешения возможных конфликтов представительного органа муниципального образования и главы местной администрации.

Условием назначения местного референдума по инициативе граждан или избирательных (общественных) объединений является сбор ими подписей жителей муниципального образования численностью не менее 5% от численности жителей, обладающих правом на участие в местном референдуме.

Назначение местного референдума осуществляется решением представительного органа местного самоуправления. Законодательно определено, что назначение и проведение референдума обязательно в случае, если соблюдены порядок и сроки выдвижения инициативы проведения референдума. Таким образом, представительный орган муниципального образования выступает не в качестве субъекта права разрешения проведения местного референдума, а в качестве органа, проверяющего корректность проведения работ по выдвижению инициативы проведения местного референдума.

Если представительный орган не назначает референдум (не принимает никакого решения, мотивирует отказ соображениями целесообразности, либо данный орган недееспособен), назначение местного референдума может быть осуществлено решением суда. Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определено, что суд принимает решение о назначении местного референдума "на основании обращений граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта Российской Федерации или прокурора".

В Законе не установлено никаких ограничений на число граждан и избирательных объединений, обладающих полномочиями по обращению в суд в случае непринятия решения о проведении референдума представительным органом муниципального образования. Местный референдум может быть назначен судом по обращению лиц, не являющихся инициаторами проведения местного референдума.

Решения, принятые на местном референдуме, обладают приоритетом по сравнению с иными нормативными правовыми актами муниципального образования. Это следует из норм Конституции РФ, отнесших референдум наряду с выборами к высшему непосредственному выражению власти народа.

Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определено, что решения, принятые на местных референдумах:

входят в состав правовой основы местного самоуправления;

подлежат "обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждаются в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления";

могут быть обжалованы в судебном порядке.

Обеспечение решений, принятых на местном референдуме, возложено на органы местного самоуправления и осуществляется в соответствии с разграничением полномочий органов местного самоуправления, определенным уставом и иными нормативными правовыми актами соответствующего муниципального образования.

## **§2. Муниципальные выборы**

Осуществление местного самоуправления путем выборов относится к установлениям Конституции РФ (п. 2 ст. 3, п. 3 ст. 130). При этом согласно п. 3 ст. 3 Конституции выборы (наряду с референдумом) являются высшим непосредственным выражением власти народа.

Государство в рамках обеспечения реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, законодательно определяет гарантии своевременного назначения даты выборов в органы местного самоуправления и гарантии периодического проведения выборов.

В Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на проведение референдума граждан Российской Федерации" выборы определяются следующим образом:

"форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения

полномочиями должностного лица”.

При этом в глоссарии названного Закона определено, что под органами местного самоуправления понимаются “представительный и иные органы местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, избираемые непосредственно гражданами Российской Федерации на территориях, на которых осуществляется местное самоуправление, в соответствии с Конституцией РФ, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований”.

Определение понятия “муниципальные выборы” в действующем федеральном законодательстве отсутствует. Этот термин был введен в юридическую практику Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, хотя в глоссарии названного Федерального закона (как в нынешней, так и в предыдущей его редакции) данное определение отсутствует.

При рассмотрении вариантов определения муниципальных выборов следует указать, что в настоящее время встречаются различные значения толкования термина “муниципальные выборы”:

выборы представительных органов местного самоуправления;

выборы коллегиальных (представительных и иных выборных) органов местного самоуправления;

выборы представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

выборы коллегиальных (представительных и иных выборных) органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления.

Представляется, что термин “муниципальные выборы” в наибольшей мере соответствует последнему — наиболее широкому из изложенных вариантов.

В понимание термина “муниципальные выборы” не включается избрание органов территориального общественного самоуправления, а также иных лиц, в целях участия в реализации отдельных полномочий местного самоуправления. Это избрание традиционно осуществляется на собраниях, сходах, конференциях граждан, а также через механизмы сбора подписей по петиционным листам.

Голосование в рамках выборов должно в обязательном порядке быть всеобщим, равным, прямым, тайным (ст. 3—7 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”). Данное требование воспроизведено и в ст. 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

Важнейшей характеристикой выборов как формы волеизъявления граждан является их периодичность. Это следует из ограничения Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” предельного срока полномочий выборных лиц 5 годами. На принципиальную важность названной характеристики указывается и в преамбуле названного Федерального закона, содержащей следующее положение: “Демократические свободные и периодические выборы в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также референдум являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти”. О периодичности выборов как

важнейшей их характеристике говорится и в ряде решений Конституционного Суда РФ [\[27\]](#).

Стартовым моментом выборов является прекращение полномочий ранее избранных выборных лиц. Согласно ст. 10 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" решение о назначении выборов должно быть принято не позднее чем за 65 дней до дня (календарного срока) истечения полномочий соответствующего лица (лиц), а в случае досрочного прекращения их полномочий — не позднее, чем через 14 дней со дня прекращения полномочий. Голосование на муниципальных выборах должно быть проведено не позднее чем через 80 и не ранее чем через 70 дней со дня принятия решения о назначении выборов.

Полномочиями на назначение муниципальных выборов обладает представительный орган муниципального образования. Если в силу каких-либо объективных или субъективных причин он не принимает решения о проведении выборов, решение о назначении выборов должна принять соответствующая избирательная комиссия, а в случае, если эта комиссия не назначает выборы, отсутствует или не может быть сформирована, — выборы назначаются соответствующим судом общей юрисдикции.

Правом обращения в суд по вопросу назначения выборов обладают избиратели, избирательные объединения, избирательные блоки, органы государственной власти, органы местного самоуправления, прокуроры.

Подробно вопрос о назначении муниципальных выборов в судебном порядке рассмотрен в Федеральном законе "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления". Данным Федеральным законом утверждено также Временное положение о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, подлежащее применению (в целом или в части) в случае отсутствия необходимых для проведения муниципальных выборов нормативных правовых актов регионального и муниципального уровней.

В соответствии со ст. 1 названного Федерального закона он применяется при нарушениях конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в случаях, если:

законами субъекта Российской Федерации не установлены порядок проведения муниципальных выборов, а также порядок образования, объединения, преобразования, упразднения муниципальных образований;

не принят устав муниципального образования;

отсутствует выборный представительный орган местного самоуправления;

полномочия органов местного самоуправления осуществляются должностными лицами, назначенными органами государственной власти;

истекли установленные сроки полномочий выборных органов и должностных лиц местного самоуправления;

выборы депутатов представительных органов местного самоуправления или выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе повторные или досрочные, не назначены уполномоченным органом или должностным лицом в установленные сроки;

отсутствуют органы или должностные лица, уполномоченные назначить муниципальные выборы;

муниципальные образования упразднены, объединены или преобразованы в порядке, противоречащем законодательству;

органы местного самоуправления упразднены или распущены в порядке, противоречащем законодательству, либо фактически перестали исполнять свои полномочия;

в иных случаях, когда в нарушение законодательства не реализуются конституционные права граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

С позиции норм права организация муниципальных выборов в целом проходит в том же порядке, что и организация выборов в органы государственной власти.

Вместе с тем имеется ряд особенностей, присущих исключительно муниципальным выборам.

1. Избирательными правами при муниципальных выборах могут обладать иностранцы.

Статьей 12 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" установлено: "Постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме".

О допустимости участия иностранцев в муниципальных выборах говорится и в Федеральных законах "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 6 октября 2003 г.).

Однако в настоящее время возможность участия иностранцев в муниципальных выборах остается в значительной мере потенциальной, поскольку соответствующих международных договоров, за исключением Договора о союзе Беларуси и России, не заключено.

2. Участие в муниципальных выборах военнослужащих имеет свою специфику. В статье 17 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав..." установлено, что военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях, расположенных на территории соответствующего муниципального образования, если до призыва на военную службу постоянно или преимущественно не проживали на территории данного муниципального образования, при проведении выборов в органы местного самоуправления не включаются в списки избирателей и не учитываются при определении числа избирателей.

Цель данной нормы вполне очевидна — защита прав "коренного" населения муниципальных образований, исключение влияния на формирование органов местного самоуправления лиц, не имеющих постоянных интересов в данном муниципальном образовании, но составляющих значительную часть (в ряде случаев даже более половины) населения муниципального образования [28].

Однако данный подход к решению проблемы следует рассматривать как носящий переходной характер. Поскольку в рамках действующего законодательства остается открытым вопрос о порядке участия в муниципальных выборах граждан, являющихся военнослужащими срочной службы, проходящими службу не в "своем" муниципальном образовании. В условиях ограничения свободы передвижения,

являющейся неотъемлемой частью срочной военной службы, эти граждане согласно действующим нормам законодательства по существу лишаются права на участие в местном самоуправлении.

Радикально данная проблема будет решена при переходе на формирование армии на контрактной основе, т.е. ликвидации срочной службы как таковой.

3. При проведении муниципальных выборов, в отличие от иных выборов допускается досрочное голосование. Избиратель, который в день голосования по уважительной причине будет отсутствовать по месту своего жительства и не сможет прибыть в помещение для голосования на избирательном участке, на котором он включен в список избирателей, вправе проголосовать досрочно путем заполнения бюллетеня в помещении соответствующей территориальной избирательной комиссии (за 4—15 дней до дня голосования) или участковой комиссии (не ранее чем за три дня до дня голосования). Избиратель, голосующий досрочно, обязан подать в соответствующую комиссию заявление с изложением конкретной причины досрочного голосования. При этом Законом установлен перечень причин, признаваемых уважительными: отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья.

4. В соответствии со ст. 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на референдум граждан Российской Федерации" при проведении выборов в представительные органы местного самоуправления со средней нормой представительства менее 10 тыс. человек законом субъекта Федерации может быть установлен порядок выдвижения кандидатов, не предусматривающий сбор подписей в поддержку кандидата. При этом названный Федеральный закон не накладывает каких-либо требований к указанному особому порядку.

5. При проведении муниципальных выборов, в отличие от иных выборов, допускается безальтернативное голосование. Согласно ст. 38 вышеназванного Федерального закона законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено проведение на выборах муниципальных депутатов голосование по одной кандидатуре в случае, если ко дню голосования в избирательном округе останется только один кандидат. Такой кандидат считается избранным, если за него проголосовало не менее 50% избирателей, участвовавших в голосовании.

### **§3. Формы взаимоотношений депутата, выборного должностного лица местного самоуправления и населения. Институт отзыва в системе местного самоуправления**

Выборные лица являются не только защитниками интересов населения соответствующей территории, но и лицами, обладающими полномочиями по принятию решений, обязательных для населения. Выборные лица сочетают в себе полномочия лица, обслуживающего население, и лица, являющегося руководителем муниципального образования.

Механизмы взаимоотношений выборных лиц и населения действующим федеральным законодательством не урегулированы. В региональных законах, в муниципальных правовых актах традиционно встречаются положения, обязывающие выборных лиц местного самоуправления в обязательном порядке вести прием избирателей (как правило, не реже 1 раза в месяц); отчитываться о своей работе перед избирателями (как правило, не реже 1 раза в год). Встречаются также нормы, восстанавливающие существовавший в советские времена институт наказа избирателей как поручения выборному лицу местного самоуправления по решению какой-либо проблемы, о решении которой выборное лицо обязано отчитаться перед избирателями. В условиях повышения

обеспеченности населения телефонными услугами, телевидением, Интернет-связью получают распространение контакты выборных лиц с избирателями в режимах "прямых линий".

При ненадлежащем исполнении своих функций выборными лицами местного самоуправления население может применить к ним определенные меры воздействия.

Проблема принципиальной допустимости досрочного прекращения полномочий выборных лиц публичной власти была предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ [29].

Конституционный Суд РФ определил, что ст. 32 Конституции РФ гарантирует гражданам право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, т.е. по своему содержанию связана лишь с процессом избрания этих органов. Согласно Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" выборы завершаются в момент подведения итогов голосования, установления результатов выборов. Отношения, связанные с осуществлением депутатских полномочий и досрочным их прекращением, регламентируются нормами федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации о статусе депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти и выборных органов местного самоуправления. Следовательно, досрочное прекращение депутатских полномочий не затрагивает права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления.

В развитие данной правовой позиции Конституционного Суда РФ Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 6 октября 2003 г.) институт отзыва выборных лиц местного самоуправления определен как обязательный. Процедура отзыва должна базироваться на нормах о проведении местных референдумов, хотя и не должна быть полностью идентичной ей. При этом в качестве федеральных гарантий законности и демократичности данной процедуры установлено, что:

основанием для отзыва выборного лица местного самоуправления "могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае подтверждения в судебном порядке";

процедура отзыва должна обеспечивать отзываемому лицу "возможность дать объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва";

отзыв признается состоявшимся, если за него проголосовало не менее половины всех зарегистрированных в соответствующем избирательном округе избирателей.

Как уже отмечалось, Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определено, что основанием для отзыва выборного лица "могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае подтверждения в судебном порядке". Таким образом, речь идет исключительно о ситуации нарушения каких-либо предписаний, установленных законодательно.

Однако Конституция РФ не определяет столь жесткие рамки. В статье 46 говорится о возможности обжалования в суд решений и действий, а равно бездействия органов и должностных лиц местного самоуправления. Из данной конституционной нормы не следует, что обжалуемые решения или действия (бездействие) не могут относиться к кругу вопросов,



обязательство по решению которых соответствующий орган или лицо взяли на себя добровольно, например, в рамках агитационной кампании. Кроме того, суд обладает не только полномочием по установлению соответствия или несоответствия решений и действий (бездействия) требованиям нормативных правовых актов, но и полномочием по установлению юридически значимых фактов.

Таким образом, обжалование в суд решений или действий (бездействия), не являющихся противоправными, следует признать допустимым. При этом, однако, суд может лишь установить факт несоответствия действий лица добровольно принятым на себя обязательствам. Решение же о понуждении лица как представителя власти к действиям, которые он осуществлять не обязан, с точки зрения нормативных актов об организации местного самоуправления, недопустимо.

Неисполнение предвыборной программы может быть обжаловано в суд, но основанием для отзыва служить не может. Соответствующее судебное решение может быть использовано лишь как основа для критики выборного лица, а также как агитационный материал в рамках очередной выборной кампании.

#### **§4. Публичные слушания, опрос граждан, собрания (сходы), конференции граждан**

Возможность осуществления местного самоуправления через собрания (сходы) граждан предусмотрена ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления. В Хартии используются термины, которые можно перевести на русский язык и как "собрание", и как "сход". Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" понятия собрания и схода самостоятельны.

Собрания граждан

Определение понятия "собрание" в действующем законодательстве отсутствует. Наиболее очевидным представляется определение собрания как мероприятия, характеризуемого личным совместным присутствием лиц, обладающих общими интересами, проводимого в целях выработки предложений по совместным действиям для реализации и защиты указанных интересов.

Собрания граждан проводятся для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, а также осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования.

Собрание граждан проводится по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, а когда оно является элементом территориального общественного самоуправления — в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления.

Порядок назначения и проведения собрания граждан, а также полномочия собрания граждан определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления. Итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию). Порядок назначения и проведения собрания граждан в целях осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом территориального общественного самоуправления.

Собрание граждан может принимать обращения к органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Собрание граждан принимает решения во вопросам, связанным с осуществлением территориального общественного самоуправления, отнесенным к его компетенции уставом территориального общественного самоуправления.

Обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов с направлением письменного ответа.

#### Сходы граждан

Под сходом понимается собрание жителей всего муниципального образования, для решения вопросов местного значения. Проводится сход исключительно в муниципальных образованиях-поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек.

В отношении организации и проведения схода Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определено:

- 1) сход правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом;
- 2) сход граждан может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей численностью не менее 10 человек;
- 3) сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к его исключительной компетенции;
- 4) сход вправе принимать решения о согласии населения муниципального образования об изменении границ муниципального образования;
- 5) проведение схода граждан обеспечивается главой местной администрации;
- 6) участие в сходе граждан выборных лиц местного самоуправления является обязательным;
- 7) на сходе граждан председательствует глава муниципального образования или иное лицо, избираемое сходом граждан;
- 8) решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан;
- 9) решения, принятые на сходе граждан, подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обеспечивают исполнение решений, принятых на сходе граждан, в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом поселения.

Организация местного самоуправления через сходы граждан предполагает:

- а) реальную возможность собрания схода граждан;

б) знакомство всех или хотя бы большинства участников схода с существом вопросов, выносимых на сход.

Необходимо указать, что нормы новой редакции Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", регулирующие вопросы организации сходов, значительно развили нормативную базу осуществления местного самоуправления через непосредственное участие граждан.

#### Опрос граждан

Институт опроса граждан как федеральный институт участия граждан в осуществлении местного самоуправления впервые введен Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 6 октября 2003 г.).

Цель проведения опроса граждан — выявление мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. Результаты опроса носят рекомендательный характер.

Опрос может проводиться на всей территории муниципального образования или на его обособленной части. Правом участия в опросе наделяются жители муниципального образования, обладающие избирательными правами.

Инициатива проведения опроса может быть выдвинута:

представительным органом муниципального образования или главой муниципального образования — в целях выявления мнения населения по вопросам местного значения (способы решения, приоритетность и т.п.);

органами государственной власти субъектов Федерации — в целях выявления мнения населения в рамках процедуры для учета мнения населения при принятии решений об изменении целевого назначения земель на территории муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

Решение о назначении опроса граждан принимается представительным органом муниципального образования. В акте представительного органа муниципального образования о назначении опроса граждан подлежат установлению:

дата и сроки проведения опроса;

формулировка вопроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) при проведении опроса;

методика проведения опроса;

форма опросного листа;

минимальная численность жителей, участвующих в опросе.

О проведении опроса жители муниципального образования должны быть проинформированы не менее чем за 10 дней до его проведения.

Финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением опроса граждан, осуществляется:

за счет средств местного бюджета — при проведении опроса по инициативе органов местного самоуправления;

за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации — при проведении опроса по инициативе органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Исходя из норм Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" нормативно-правовая база опроса состоит из названного Федерального закона, устава муниципального образования и муниципального правового акта о порядке назначения и проведения опроса, принимаемого представительным органом муниципального образования.

Конференции граждан

В случаях, предусмотренных уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления, полномочия собрания граждан могут осуществляться конференцией граждан (собранием делегатов).

Порядок назначения и проведения конференции граждан (собрания делегатов), избрания делегатов определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления.

Итоги конференции граждан (собрания делегатов) подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

### **§5. Народная правотворческая инициатива**

Народная правотворческая инициатива или "правотворческая инициатива граждан" является для законодательства Российской Федерации новеллой. Суть ее в том, что нормы права, действующие в муниципальном образовании, могут формироваться непосредственно по инициативе его жителей.

С правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном муниципальным правовым актом, принятым представительным органом муниципального образования. В частности, правовым актом может установлена минимальная численность инициативной группы граждан, при этом не допускается установление, что ее численность должна превышать 3% от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

Отсутствие муниципального нормативного правового акта, регулирующего порядок реализации правотворческой инициативы граждан, не может рассматриваться как препятствие к принятию к рассмотрению проекта муниципального правового акта, внесенного гражданами. В этом случае правотворческая инициатива граждан осуществляется в соответствии с нормами федеральных и региональных законов, регулирующих данный вопрос, а также на основании применения федеральных, региональных и муниципальных правовых актов, регулирующих похожие правоотношения (процедура, сроки, требования к пакетам документов, необходимых для выдвижения инициативы по проведению местного референдума, для рассмотрения на заседании представительного органа местного самоуправления или главы муниципального образования, и т.д.).

К порядку рассмотрения правотворческой инициативы граждан относятся следующие федеральные требования:

проект муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которого относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения;

в случае, если принятие муниципального правового акта, проект которого внесен в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, относится к компетенции коллегиального органа местного самоуправления, указанный проект должен быть рассмотрен на открытом заседании данного органа, при этом представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении внесенного проекта муниципального правового акта;

мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

## **§6. Обращение граждан в органы местного самоуправления**

Право граждан на индивидуальные и коллективные обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления относится к конституционно гарантированным.

Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определено, что должностные лица местного самоуправления обязаны дать письменный ответ по существу обращений граждан в органы местного самоуправления в течение одного месяца.

Порядок и сроки рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления устанавливаются законами субъектов Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними представительными органами муниципальных образований муниципальными нормативными правовыми актами.

Традиционно в указанных муниципальных нормативных правовых актах наряду с месячным сроком рассмотрения обращения должны быть установлены правила работы с обращениями:

обязательность ответа по существу обращения;

право на поручение о подготовке ответа на обращение должностному лицу, курирующему соответствующее направление деятельности местного самоуправления, а также право подписи ответа названного должностного лица местного самоуправления вне зависимости от того, кому адресовано обращение;

запрет на переадресовку обращения лицам, чья деятельность критикуется в обращении;

обязанность направления обращения по принадлежности, если оно адресовано органу (должностному лицу) местного самоуправления, в чьи функциональные обязанности соответствующий вопрос не входит.

За нарушение должностным лицом местного самоуправления порядка и сроков ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления законом субъекта Российской Федерации может быть установлена административная ответственность.

Существуют ситуации, когда обращение может быть оставлено без ответа. Так, в актах, регламентирующих порядок работы с обращениями, традиционно может быть установлено право не отвечать на обращение:

если оно содержит оскорбительные выражения с применением ненормативной лексики в адрес отдельных лиц или учреждений, а также государства, органов государственной власти и местного самоуправления;

если ответ по существу обращения тому же адресанту уже был дан

ранее[30].

## **§7. Территориальное общественное самоуправление**

Согласно ст. 27 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” под территориальным общественным самоуправлением понимается “самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения”.

Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов (квартал, улица, и т.д.); жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением. Приведенный перечень территорий является открытым.

Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории.

Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. Порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования и (или) муниципальными нормативными правовыми актами, принимаемыми представительным органом муниципального образования.

Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования и (или) иными муниципальными нормативными правовыми актами, принимаемыми представительным органом муниципального образования. Из положений Закона следует возможность многообразия форм территориального общественного самоуправления, причем вопрос о пределах этого многообразия исчерпывающе может быть решен лишь на муниципальном уровне.

Особый интерес представляет вопрос о статусе органов территориального общественного самоуправления (далее — ОТОС). ОТОС — это органы, сформированные жителями исходя из определенной, заранее установленной, процедуры волеизъявления. Такие органы, как правило, именуются комитетами или советами самоуправления.

Наиболее типичный вариант формирования комитетов самоуправления: комитет формируется (избирается) на конференции жителей соответствующей части муниципального образования, при этом делегаты конференции получают полномочия на кустовых (уличных, дворовых, домовых, подъездных и т.д.) собраниях граждан, либо их полномочия подтверждаются петиционными листами граждан. В случае малочисленности населения территории, на которой действует комитет самоуправления, он обычно избирается непосредственно на собрании жителей.

Порядок формирования комитетов самоуправления исключает их квалификацию в качестве выборных органов местного самоуправления.

В Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” установлен ряд норм об организации территориального общественного самоуправления,

являющихся федеральными гарантиями реализации прав граждан на проявление собственных инициатив по осуществлению территориального общественного самоуправления и одновременно минимальными требованиями к организации территориального общественного самоуправления.

В частности, названным Законом определено, что:

собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста, а конференция граждан — если в ней принимают участие не менее 2/3 избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста;

к исключительным полномочиям собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, относятся:

- 1) установление структуры органов территориального общественного самоуправления;
- 2) принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений;
- 3) избрание органов территориального общественного самоуправления;
- 4) определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления;
- 5) утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчета о ее исполнении;
- 6) рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления;

к полномочиям органов территориального общественного самоуправления относятся:

- 1) представление интересов населения, проживающего на соответствующей территории (следует подчеркнуть, что ОТОС обязан представлять интересы всего населения, в том числе и лиц, выступавших против учреждения территориального общественного самоуправления, а также против включения в состав ОТОС тех или иных лиц);
- 2) обеспечение исполнения решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;
- 3) осуществление хозяйственной деятельности по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иной деятельности, направленной на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории;
- 4) реализация права нормотворческой инициативы в отношении муниципальных правовых актов;

в уставе территориального общественного самоуправления должны содержаться положения, излагающие:

- 1) описание территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление;
- 2) цели, задачи, формы и основные направления деятельности;
- 3) порядок формирования, прекращения полномочий, права и

обязанности, срок полномочий органов территориального общественного самоуправления;

4) порядок принятия решений;

5) порядок приобретения имущества, а также порядок пользования и распоряжения указанным имуществом и финансовыми средствами;

6) порядок прекращения территориального общественного самоуправления.

При этом данный минимальный перечень требований к уставу территориального общественного самоуправления органами местного самоуправления расширяться не может.

Хозяйственная деятельность органов территориального общественного самоуправления может осуществляться как за счет средств граждан, так и за счет средств местного бюджета на основании договора с органами местного самоуправления.

### **§8. Голосование населения в целях учета мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление**

Институт голосования в целях учета мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, впервые введен Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 6 октября 2003 г.). Данная процедура проводится в обязательном порядке в случаях, когда изменение границ муниципального образования, преобразование муниципального образования допускаются при наличии согласия населения, выраженного путем голосования. Оно назначается представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном для проведения местного референдума.

Одновременно установлен ряд особенностей, отличающих нормы о голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования от норм о местном референдуме:

в отношении голосования не применяются законодательные нормы, запрещающие проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные и муниципальные должности. Данное положение обусловлено тем, что инициаторами изменения территориальной организации местного самоуправления могут быть вышеупомянутые органы и лица;

в отношении голосования не применяются положения, определяющие юридическую силу решения, принятого на местном референдуме. Данное положение обусловлено тем, что решение, принятое на местном референдуме, подлежит безусловному исполнению на территории муниципального образования, а мнение населения, выявленное в рамках голосования, подлежит учету. Иначе говоря, по соответствующему вопросу может быть принято решение, совпадающее с мнением населения, однако предложение об изменении территориальной организации местного самоуправления может быть оставлено и без удовлетворения;

голосование считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части территории муниципального образования, обладающих избирательным правом.

Согласие населения на изменение границ муниципального образования,



преобразование муниципального образования может быть получено через процедуры голосования или схода граждан и считается полученным, если за предложенные изменения проголосовало более половины жителей муниципального образования (части территории муниципального образования), принявших участие в голосовании (сходе).

В Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" также описаны конкретные случаи изменения территориальной организации местного самоуправления, в которых голосование является обязательным:

- 1) изменение границ муниципальных районов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов, осуществляется с согласия населения данных поселений и (или) населенных пунктов, выраженного путем голосования, с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов;
- 2) изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, осуществляется с согласия населения данных населенных пунктов, выраженного путем голосования, с учетом мнения представительных органов соответствующих поселений;
- 3) объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем голосования;
- 4) разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования;
- 5) изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа производится с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение, выраженного путем голосования.

### **§9. Другие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления**

Под другими формами участия населения в осуществлении местного самоуправления понимаются формы, прямо не указанные в федеральных законах.

Как указано в ст. 33 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", "наряду с предусмотренными настоящим Федеральным законом формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции РФ, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации".

Другие формы — это в основном общественные объединения жителей, аналогичные по статусу клубам по интересам. Соответствующее общественное объединение является формой участия населения в осуществлении местного самоуправления.

В начале 90-х годов получила широкое распространение такая форма объединения жителей, как клубы избирателей. Пик их активности, естественно, приходился на выборные кампании, однако в период между ними эти клубы содействовали контактам между населением и депутатами.

В части содействия работе муниципальных депутатов, а также создания условий для взаимодействия жителей с депутатами, иными должностными лицами местного самоуправления клубы избирателей также являются формой участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Наряду с формами участия в осуществлении местного самоуправления, действующими в тех или иных организационных рамках, население может также прибегать к таким традиционным формам, как участие в митингах, пикетах, иных публичных акциях в целях выражения своего мнения по тем или иным вопросам деятельности органов местного самоуправления. И в силу целей соответствующих акций, связанных с осуществлением местного самоуправления, все они могут рассматриваться как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

## **Глава 7**

### **ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Определение конституционного термина "орган местного самоуправления" (ст. 3, 12, 15, 24, 32, 40, 46, 97, 130, 131, 132 Конституции РФ) дано в глоссарии Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации": "Органы местного самоуправления — выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти".

Это определение устанавливает следующие критерии отнесения органов власти к органам местного самоуправления:

наличие полномочий на решение вопросов местного значения;

отсутствие прав и обязанностей, свидетельствующих о вхождении в систему органов государственной власти.

Термин "выборные" предусматривает, что речь идет об органах, получивших свои полномочия в результате выборов, т.е. исходя из Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (ст. 3—7).

Существуют коллегиальные и единоличные органы местного самоуправления.

Это подтвердил и Конституционный Суд РФ, указавший, что "должностное лицо местного самоуправления в зависимости от круга полномочий может выступать и в качестве органа местного самоуправления"<sup>[31]</sup>.

#### **§1. Система и структура органов местного самоуправления**

*Под системой органов местного самоуправления понимается совокупность самоуправляющихся структурных единиц, действующих в муниципальном образовании, объединенных едиными целями и задачами по обеспечению и решению вопросов местного значения.*

В систему органов местного самоуправления входят:

избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения;

глава муниципального образования;

местная администрация;

органы контроля муниципального образования;

избирательная комиссия муниципального образования;

органы общественного территориального самоуправления;

органы управления, наделенные отдельными полномочиями органов местного самоуправления.

Понятие "структура органов местного самоуправления" введено в юридическую практику ст. 131 Конституции РФ: "Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно".

В структуру органов местного самоуправления могут входить представительный орган, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные

коллегиальные или единоличные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования.

Органы местного самоуправления, входящие в структуру органов местного самоуправления, могут быть избраны населением, другие — сформированы представительным органом муниципального образования.

Все органы местного самоуправления, входящие в структуру органов местного самоуправления, обладают исключительно им принадлежащими полномочиями по решению вопросов местного значения.

Различаются общая и внутренняя структуры органов местного самоуправления.

К общей структуре органов местного самоуправления относятся органы, указанные в качестве структуры в уставе муниципального образования либо в отдельном акте главы муниципального образования, утверждающем структуру органов местного самоуправления того или иного муниципального образования.

К внутренней структуре органов местного самоуправления относится перечень комитетов, комиссий либо фракций, формируемых в системе органов местного самоуправления или структуре аппарата, отдела, управления и прочих подразделениях местной администрации.

Вопрос установления конкретных структур, осуществляющих местное самоуправление в каждом муниципальном образовании, должен решаться на муниципальном уровне на основе ст. 12, 130 и 132 Конституции РФ.

Определение населением структуры органов местного самоуправления — одно из проявлений учета исторических и иных местных традиций, существующих, в первую очередь, в городских, сельских поселениях, на иных территориях, в которых осуществляется местное самоуправление.

## **§2. Представительные органы местного самоуправления**

*Представительным органом местного самоуправления является выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.*

Конкретный перечень полномочий выборных органов местного самоуправления должен быть указан в уставе муниципального образования.

В соответствии с Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, который вступит в законную силу с 1 января 2006 г., компетенция этих органов несколько изменится.

Представительный орган муниципального образования сможет осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее 2/3 от установленной численности депутатов и будет состоять из депутатов, избираемых на муниципальных выборах.

Представительный орган поселения не будет формироваться, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, будет составлять менее 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа будут осуществляться сходом граждан.

Представительный орган муниципального района:

сможет состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения

нормой представительства;

сможет избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать  $2/5$  от установленной численности представительного органа муниципального района.

Представительный орган муниципального района сможет избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать  $2/5$  от установленной численности представительного органа муниципального района, если иное не установит закон.

Представительный орган муниципального района сможет состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства, определяемой представительными органами не менее чем  $2/3$  поселений, входящих в состав муниципального района, если такое решение в течение одного года со дня выдвижения соответствующей инициативы поддержано. Инициатива о формировании представительного органа муниципального района в этом порядке должна будет оформляться решением представительного органа, расположенного в границах муниципального района поселения. В решении должны указываться предлагаемая норма представительства депутатов представительных органов поселений в представительном органе муниципального района, а также день начала работы сформированного в соответствии с указанным порядком представительного органа муниципального района.

Вышеназванный порядок формирования представительного органа муниципального района должен быть закреплен в уставе муниципального района в течение одного месяца со дня начала работы соответствующего представительного органа муниципального района.

Этот порядок формирования представительного органа муниципального района может быть изменен, но не ранее чем через два года со дня начала работы сформированного представительного органа муниципального района.

Численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа, должна будет определяться уставом муниципального образования 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.

Численность депутатов представительного органа муниципального района должна будет определяться уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек.

Численность депутатов представительного органа внутригородской территории города федерального значения будет определяться уставом

муниципального образования и не может быть менее 10 человек.

Представительный орган муниципального образования обладает правами юридического лица.

В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования будут находиться:

- 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- 4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
- 5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;
- 7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
- 8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- 9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;
- 10) осуществление права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

Иные полномочия представительных органов муниципальных образований будут определяться федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Должно быть установлено, что нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение представительного органа муниципального образования только по инициативе главы местной администрации или при наличии заключения главы местной администрации.

Нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, должен быть направлен главе муниципального образования для подписания и обнародования. Глава муниципального образования, являющийся главой местной администрации, будет иметь право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования. В этом случае указанный нормативный правовой акт в течение 10 дней должен быть возвращен в представительный орган муниципального образования с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Если глава муниципального образования отклонит нормативный правовой акт, он вновь

рассматривается представительным органом муниципального образования. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее 2/3 от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, он будет подлежать подписанию главой муниципального образования в течение 7 дней и обнародованию.

Организацию деятельности представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования должен осуществлять 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.

Расходы на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования должны будут предусматриваться в местном бюджете отдельной строкой в соответствии с классификацией расходов бюджетов Российской Федерации.

Управление и (или) распоряжение представительным органом муниципального образования или отдельными депутатами (группами депутатов) в какой бы то ни было форме средствами местного бюджета в процессе его исполнения не будут допускаться, за исключением средств местного бюджета, направляемых на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования и депутатов.

Полномочия представительного органа муниципального образования независимо от порядка его формирования могут быть прекращены досрочно в случае его роспуска в порядке и по основаниям, предусмотренным ст. 73 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 6 октября 2003 г.). Полномочия представительного органа муниципального образования смогут быть также прекращены:

в случае принятия указанным органом решения о самороспуске. При этом решение о самороспуске должно приниматься в порядке, определенном уставом муниципального образования;

в случае вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;

в случае преобразования муниципального образования.

Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования повлечет досрочное прекращение полномочий его депутатов.

В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, состоящего из депутатов, избранных населением непосредственно, не позднее чем через три месяца со дня вступления в силу решения о досрочном прекращении полномочий указанного органа должны будут проводиться досрочные муниципальные выборы в представительный орган муниципального образования.

В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального района, сформированного из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства,

представительные органы соответствующих поселений обязаны в течение одного месяца избрать в состав представительного органа муниципального района других депутатов.

### **§3. Глава муниципального образования. Исполнительные органы местного самоуправления**

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования:

- 1) избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава;
- 2) в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и является его председателем, либо возглавляет местную администрацию;
- 3) в случае избрания представительным органом муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования;
- 4) не может быть одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации;
- 5) в случаях, если представительный орган муниципального района состоит из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства, — является председателем представительного органа муниципального района.

Вышеназванные ограничения в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 6 октября 2003 г.) не распространяются на органы местного самоуправления 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.

Глава муниципального образования в пределах своих полномочий:

- 1) представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;
- 2) подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;
- 3) издает в пределах своих полномочий правовые акты;
- 4) вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования.

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.



Полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае:

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 3) отрешения от должности в соответствии с законодательством;
- 4) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 5) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 6) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 7) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 8) 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;
- 9) отзыва избирателями;
- 10) установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;
- 11) досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, если глава муниципального образования был избран из состава данного органа.

Местная администрация является исполнительно-распорядительным органом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

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.

Условия контракта для главы местной администрации поселения утверждаются представительным органом поселения, а для главы местной администрации муниципального района (городского округа) — представительным органом муниципального района (городского округа) в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта Российской Федерации — в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В случае, если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом поселения, а в отношении должности главы местной администрации муниципального района (городского округа) — уставом муниципального района (городского

округа) и законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса.

Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования.

Члены конкурсной комиссии поселения назначаются представительным органом поселения. При формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе (городском округе) 2/3 ее членов назначаются представительным органом муниципального района (городского округа), а 1/3 — законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности.

Полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта, прекращаются досрочно в случае:

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 3) расторжения контракта в соответствии с нормами действующего законодательства;
- 4) отрешения от должности;
- 5) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 6) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 7) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 8) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 9) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный

гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления.

Контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления:

1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования — в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения;

2) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) — в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

3) главы местной администрации — в связи с нарушениями условий контракта органами местного самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

#### **§4. Иные органы и должностные лица местного самоуправления**

К иным органам и должностным лицам местного самоуправления можно отнести контрольный орган муниципального образования, избирательную комиссию муниципального образования, депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.

**Контрольный орган муниципального образования** (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и др.) образуется в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Контрольный орган муниципального образования формируется на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования.

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.

**Избирательная комиссия муниципального образования** организует подготовку и проведение муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

**Депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления** обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий.

Срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления

устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет.

Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы выборного органа местного самоуправления нового созыва.

Полномочия выборного должностного лица местного самоуправления начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица местного самоуправления.

Решение об изменении срока полномочий, а также об изменении перечня полномочий выборного должностного лица местного самоуправления применяется только к выборным должностным лицам местного самоуправления, избранным после вступления в силу соответствующего решения.

Выборные должностные лица местного самоуправления могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и уставом муниципального образования.

Депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе.

На постоянной основе могут работать не более 10% депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, при численности представительного органа муниципального образования менее 10 человек — один депутат.

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 Российской Федерации, занимать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, а также государственные должности государственной службы и муниципальные должности муниципальной службы.

Осуществляющие свои полномочия на постоянной основе депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности.

Гарантии прав депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления при привлечении их к уголовной или административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении в отношении их иных уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в отношении депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, занимаемого ими жилого и (или) служебного помещения, их багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых ими средств связи, принадлежащих им документов устанавливаются федеральными законами.

Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение,

позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, в том числе по истечении срока их полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом, членом выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

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 Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 7) 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;
- 8) отзыва избирателями;
- 9) досрочного прекращения полномочий соответствующего органа местного самоуправления;
- 10) в иных случаях, установленных законом.

## **§5. Организация работы органов местного самоуправления**

Организационной основой муниципального образования являются система и структура органов местного самоуправления, порядок, формы и принципы их деятельности, порядок организации и осуществления муниципальной службы.

Организация местного самоуправления в поселениях, в городских и сельских поселениях, в муниципальном районе и городском округе, а также на внутригородской территории города федерального значения различается, в первую очередь, по количеству субъектов и объектов управления, вступающих в различного рода правоотношения для реализации полномочий местного самоуправления.

В юридической энциклопедии понятие организации трактуется как "организация (от лат. organizo — устраиваю) — в широком смысле совокупность людей, групп, объединенных для достижения какой-либо задачи на основе разделения труда, разделения обязанностей и наличия иерархической (управленческой) структуры; обеспечение скоординированной, основанной на внутренней дисциплине деятельности в какой-либо сфере".

Организационная деятельность органов местного самоуправления осуществляется по нескольким направлениям и, соответственно, включает в себя различные организационные элементы.

В качестве первого направления можно назвать формирование, укрепление, расширение и обогащение взаимосвязи с населением соответствующей территории.

Организационная деятельность органов местного самоуправления в аспекте взаимосвязи с населением исключительно многогранна. Конкретными ее элементами выступают:

подготовка и проведение избирательных кампаний, причем таким образом, чтобы избранные лица были способны решать задачи, стоящие перед органами местного самоуправления;

обеспечение гласности в работе органов местного самоуправления и постоянной информированности населения о решаемых вопросах, ходе их реализации посредством таких форм работы, как сходы, собрания, конференции граждан, встречи депутатов и работников администраций с людьми на предприятиях, организациях, учреждениях, дни администрации, дни главы муниципального образования, выступления в средствах массовой информации, доски информации;

осуществление систематических отчетов в трудовых коллективах и по месту жительства избирателей;

формирование актива вокруг органов местного самоуправления (советы ветеранов, женщин, молодежи, клубы, дворцы, дома культуры, библиотеки, родительские комитеты, комиссии административные и по делам несовершеннолетних, советы школ, комиссии по благоустройству и озеленению, добровольные народные дружины, общественные посты ГАИ и т.д.) и рациональное использование его потенциала;

широкое вовлечение граждан муниципального образования в правотворческую деятельность, развитие правотворческой инициативы граждан (разработка проектов нормативных правовых актов гражданином или группой граждан, рассмотрение их на сходах граждан, а затем на сессии представительного органа местного самоуправления; сбор подписей граждан в поддержку предложений о принятии нормативного правового акта органом местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления или внесении дополнений и изменений в действующий нормативный правовой акт, а также об отмене того или иного нормативного акта);

совершенствование работы с письмами, обращениями и жалобами граждан, которые отражают настроения людей, их отношение к власти;

использование социологических и других методов выявления и восприятия общественного мнения (опросы, обходы, анкетирование, собрания, сходы граждан, депутатские слушания и т.п.);

активное вовлечение граждан в формирование и реализацию программ социально-экономического развития территории муниципального образования, муниципальной экономики;

проведение конкурсов на звание лучшего дома, усадьбы, двора, улицы, праздников улиц, сел, деревень, городов, чествования ветеранов, юбиляров, молодоженов, многодетных семей и других массовых мероприятий;

оказание помощи гражданам в становлении и развитии личных подсобных хозяйств и т.д.

Второе, очень ответственное направление организационной деятельности органов местного самоуправления связано с формированием структуры этих органов. Организационная деятельность органов местного самоуправления в данном направлении регулируется уставами

муниципальных образований, регламентами работы и другими законоположениями, в соответствии с которыми они создают постоянные комиссии, формируют структуру местной администрации.

Третье направление организационной деятельности органов местного самоуправления — использование ими различных структурных форм при реализации своих функций.

Организационно-правовой формой работы представительных органов местного самоуправления являются сессии — общие собрания всего состава депутатов представительного органа. Только такие собрания депутатов обладают всем объемом полномочий, присущих представительному органу.

Организационно-правовой формой работы постоянных комиссий представительных органов служат их заседания, где и констатируется общая воля членов этих комиссий.

Полномочия исполнительных органов местного самоуправления — администраций реализуются двумя способами: правовым и организационным, посредством таких форм, как аналитическая работа, прогнозирование, согласование, принятие нормативно-правовых актов, планирование, контроль и стимулирование, регулирование, заседания коллегии при главе администрации, различные совещания.

Особого внимания заслуживают такие формы организации работы органов местного самоуправления, как совещания, временные комиссии и т.д. Эти формы организационной работы не должны подменять основные организационно-правовые формы. Любая организационная форма работы органов местного самоуправления приобретает практический смысл лишь в том случае, когда ее использование действительно рождает какой-то политический или управленческий результат.

Четвертое направление организационной деятельности органов местного самоуправления — организация исполнения принятых нормативных правовых актов (решений, постановлений, распоряжений).

Организация исполнения принятых решений — одно из самых сложных и затратных по стоимости звеньев в организационной деятельности органов местного самоуправления.

Например, функции депутатов не исчерпываются их участием в работе сессий представительных органов или постоянных комиссий (комитетов), где они представляют своих избирателей и защищают их интересы, они призваны также и практически организовывать исполнение принятых решений. После каждой сессии депутаты должны провести собрания или встречи со своими избирателями, побывать в трудовых коллективах, находящихся на территории их избирательных округов, ознакомить избирателей с решениями, принятыми представительными органами местного самоуправления, и совместно наметить пути, средства и методы их практического осуществления.

Часто встречается такая организационная форма коллективной работы депутатов, как депутатские группы, посты.

Исполнительные органы также должны вести работу по организации исполнения решений представительных органов и своих собственных.

Организация исполнения решений предполагает осуществление контрольных действий.

Контроль — неотъемлемый элемент организационной и управленческой деятельности. В процессе контроля используются различные организационные формы: ревизии, проверки, инспекции, отчеты и т.д.

Контрольные действия должны быть "увязаны" с организационно-правовыми формами работы органов местного самоуправления. Иногда муниципальным депутатам предоставляются функции по контролю не только выполнения решений представительных, но и работы исполнительных органов.

Таким образом, организационная деятельность выступает в виде сложного явления, включающего в себя разнообразные элементы, причем эта деятельность имеет системный характер, т.е. все ее элементы взаимосвязаны, воздействуют друг на друга, переходят один в другой.

Организационная деятельность представительного органа местного самоуправления дополняется и развивается организационной деятельностью исполнительного и контрольного органов, а организационная деятельность последних поддерживается и усиливается работой органов территориального общественного самоуправления.

## **§6. Взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации**

Взаимодействие между органами государственной власти и органами местного самоуправления не только возможно, но и необходимо, поскольку и те, и другие представляют и выражают интересы народа, и их взаимодействие является неотъемлемой частью отражения всей системой публичной власти интересов народа Российской Федерации в целом, отдельных территориальных сообществ и каждого из лиц, составляющих в совокупности народ Российской Федерации.

Взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти осуществляется в следующих формах.

1. В форме влияния органов государственной власти на органы местного самоуправления.

1.1. Нормативное регулирование:

установление общих принципов организации местного самоуправления законами и иными государственными нормативными правовыми актами;

принятие законов о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

издание нормативных правовых актов, устанавливающих государственные гарантии осуществления местного самоуправления, участия граждан в осуществлении местного самоуправления;

издание нормативных правовых актов, устанавливающих ответственность за нарушение актов, регламентирующих осуществление местного самоуправления.

1.2. Государственный контроль за законностью в деятельности органов местного самоуправления.

1.3. Контроль за осуществлением органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

1.4. Организация работы по повышению квалификации кадров местного самоуправления.

1.5. Учреждение и организация работы совещательных органов при руководстве органов государственной власти по вопросам местного самоуправления.

1.6. Досрочное прекращение полномочий представительных органов



местного самоуправления, отстранение от должности глав муниципальных образований.

2. В форме влияния органов местного самоуправления на органы государственной власти.

2.1. Осуществление законодательной инициативы представительными органами местного самоуправления в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

2.2. Обращения с жалобами на действия органов государственной власти в прокуратуру, иные органы, обладающие контрольными или надзорными полномочиями в отношении соответствующего органа государственной власти.

2.3. Обжалование органами местного самоуправления в судебном порядке актов органов государственной власти.

3. В форме взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти на паритетных началах:

заключение договоров о совместной деятельности в интересах населения;

участие в работе создаваемых на паритетных началах совещательных органов (согласительные комиссии и пр.).

## **Глава 8**

# **ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **§1. Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения**

В отношении г. Москвы и г. Санкт-Петербурга в Конституции РФ содержатся нормы, устанавливающие положение о том, что государственную власть в субъектах Российской Федерации (к которым Конституцией отнесены города федерального значения Москва и Санкт-Петербург) осуществляют образуемые ими органы государственной власти (п. 2 ст. 11), и нормы, устанавливающие положение о том, что в городских поселениях (в том числе в Москве и Санкт-Петербурге) осуществляется местное самоуправление (п. 1 ст. 131).

На первый взгляд, наиболее естественным выглядит решение проблемы через установление так называемого "двойного статуса" городских органов власти. По этому пути первоначально пошла Москва. Уставом г. Москвы было определено, что Московская городская Дума являлась представительным и законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации — города федерального значения Москвы и одновременно представительным органом городского (местного) самоуправления, а Московская городская администрация (мэрия) — исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации — города федерального значения Москвы и одновременно исполнительным органом городского (местного) самоуправления.

Такой подход к решению проблемы заимствован из западноевропейского опыта организации власти в так называемых "городах-государствах" (Берлин, Вена, Мюнхен, Париж и т.д.). Однако подобная конструкция явно не соответствует Конституции РФ.

Обладание двойным статусом органов государственной власти г. Москвы (в качестве органов государственной власти и органов местного самоуправления) противоречит Конституции РФ. Статьей 12 Конституции установлено, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Существовавшую ошибку Мэр и Московская городская Дума признали лишь под давлением решения Верховного Суда РФ.

Вариант решения проблемы организации публичной власти в городах федерального значения через организацию местного самоуправления на уровне внутригородских (городов федерального значения) муниципальных образований сложен. Эта сложность обусловлена опасностью разрушения коммунального и иного хозяйства городов федерального значения как единых комплексов инфраструктуры, поскольку Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (как в ред. 1995 г., так и в ред. 2003 г.) в числе вопросов местного значения, подлежащих решению исключительно через деятельность органов местного самоуправления, указаны, в частности: организация электро-, водо-, тепло-, газоснабжения населения, организация транспортного обслуживания населения, обеспечения населения услугами связи, организация утилизации и переработки бытовых отходов.

Создание в городах Москве и Санкт-Петербурге одновременно двух систем общегородских органов публичной власти (органов государственной власти городов федерального значения и общегородских органов местного самоуправления) в условиях начального

этапа формирования демократии в России было обусловлено целесообразностью сохранения системы управления.

В Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 6 октября 2003 г.) данная проблема урегулирована следующим образом:

а) муниципальными образованиями в городах федерального значения являются внутригородские (городов федерального значения) территории;

б) перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований определяются законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства. При этом установленные федеральными законами источники доходов местных бюджетов, не отнесенные законами городов федерального значения к источникам доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований, зачисляются в государственные бюджеты городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

в) состав муниципального имущества внутригородских муниципальных образований определяется законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга исходя из перечня вопросов местного значения, установленного для этих муниципальных образований законами соответствующих городов федерального значения.

Вопросы общегородского значения в отношении городов Москвы и Санкт-Петербурга являются вопросами не местного (муниципального), а государственного значения специфических субъектов Российской Федерации, которые одновременно являются и городскими поселениями.

Поэтому вопросы обеспечения сохранности единой инфраструктуры городов федерального значения решают и органы государственной власти этих субъектов Российской Федерации, и органы местного самоуправления внутригородских муниципальных образований.

Часть вопросов местного значения, изложенных в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 6 октября 2003 г.), потребует совместной деятельности органов власти города и внутригородских муниципальных образований. Например, проблема транспортного обслуживания населения, безусловно, общегородская, но вопрос расположения остановок автобусов и троллейбусов целесообразно передать в ведение внутригородских муниципалитетов.

В состав городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга входят обособленные, иногда расположенные в виде анклавов города и поселки, имеющие население в несколько десятков и даже сотен тысяч человек. В Москве это Зеленоград, в Санкт-Петербурге — Кронштадт, Ломоносов, Павловск, Петергоф, Пушкин. В отношении этих территорий в законах городов федерального значения должен быть установлен более широкий круг вопросов местного значения.

## **§2. Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях**

Закрытым административно-территориальным образованием является 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.

Административно-правовой режим этих территорий установлен Законом РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 "О закрытом административно-территориальном образовании"[\[32\]](#).

*Особенности организации местного самоуправления в закрытом административно-территориальном образовании:*

1) решение о создании закрытого административно-территориального образования принимается Президентом РФ по предложению Правительства России, согласованному с соответствующим субъектом Российской Федерации;

2) закрытое административно-территориальное образование находится в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам установления административной подчиненности, границ и земель, определения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении закрытого административно-территориального образования, обеспечения особого режима. Решение по этим вопросам принимается Правительством Российской Федерации;

3) в отношении территории закрытого административно-территориального образования Закон РФ "О закрытом административно-территориальном образовании" обладает приоритетом по отношению к нормам иного законодательства о местном самоуправлении;

4) в бюджет закрытого административно-территориального образования зачисляются все налоги и сборы, полученные с этой территории. Правительство России принимает решения о покрытии дефицита бюджета закрытого административно-территориального образования;

5) земли административно-территориального образования находятся в ведении муниципального образования, за исключением земель федеральной собственности;

6) ограничение участия граждан в приватизации государственного или муниципального имущества (участвуют только те, кто постоянно там проживает и зарегистрирован);

7) полномочия закрытых административно-территориальных образований несколько расширены, по сравнению с обычным муниципальным образованием, в сфере обеспечения безопасности граждан, чрезвычайных ситуаций, соблюдения особого режима территорий, участия в режимном процессе (пропуск) и т.п.

В соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" закрытое административно-территориальное образование в обязательном порядке наделяется статусом городского округа.

## Глава 9

### МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

В целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований муниципальные образования могут объединяться в союзы, ассоциации, советы.

Муниципальные образования могут объединяться в региональные и общероссийские объединения муниципальных образований.

Положения действующего законодательства Российской Федерации не ограничивают право муниципальных образований на создание на добровольной основе объединений иных видов, чем союзы, ассоциации или советы. Если у муниципальных образований исходя из особенностей территориальной или организационной основы существует потребность в объединении, то они вправе самостоятельно избрать любую, не противоречащую законодательству, форму объединения.

Впервые право на объединение местных властей было установлено Законом РСФСР о местном самоуправлении. Статьей 2 этого Закона местным органам власти городов, поселков, сельских населенных пунктов была предоставлена возможность объединяться в ассоциации. Однако отсутствие процессуальных норм о порядке создания и регистрации такого рода ассоциаций не позволяло реализовать положения о возможности объединения местных властей.

Временным положением о порядке формирования, регистрации и деятельности добровольных объединений (ассоциаций) экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, утвержденным постановлением Правительства РФ 16 сентября 1993 г. [33], устанавливались нормы о создании, регистрации и деятельности объединений (ассоциаций) органов местного самоуправления именно для экономического взаимодействия для решения экономических и социальных задач в рамках совместно принятых соглашений, программ и проектов.

В отношении порядка создания, регистрации и деятельности объединений (ассоциаций) органов местного самоуправления, взаимодействующих по другим вопросам, в законодательстве существовал правовой пробел.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" 1995 г. несколько уточнил порядок создания объединений муниципальных образований. Были приняты федеральные законы об общественных объединениях, о некоммерческих организациях и др. Это позволило регистрировать объединения муниципальных образований в качестве некоммерческих организаций. Однако никакие функции органов местного самоуправления по этому Закону объединениям муниципальных образований передаваться не могли.

Основной целью деятельности объединений муниципальных образований была координация их деятельности для более эффективного осуществления своих прав и интересов.

Объединения муниципальных образований в тот период в основном участвовали в подготовке федеральных и региональных целевых программ. Представители ассоциаций и союзов муниципальных образований входили в состав Совета по местному самоуправлению Российской Федерации, представляли интересы российских объединений муниципалитетов в Конгрессе местных и региональных властей Европы, активно участвовали в учреждении Конгресса муниципальных

образований Российской Федерации и т.п.

Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г. расширил полномочия объединений муниципальных образований.

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. Указанные межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления.

**Раздел III**  
**ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

## **Глава 10**

### **ПРАВОВАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

#### **§1. Понятие правовой основы местного самоуправления**

Правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Изменение общих принципов организации местного самоуправления, установленных Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", допускается не иначе как путем внесения изменений и дополнений в данный Федеральный закон.

#### **§2. Конституция РФ, законы и правовые акты Российской Федерации о местном самоуправлении**

Конституцией РФ в отношении местного самоуправления установлено:

##### **Статья 3:**

2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

##### **Статья 12:**

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

##### **Статья 15:**

2. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы.

##### **Статья 18:**

Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

##### **Статья 24:**

2. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

##### **Статья 40:**

2. Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.

##### **Статья 130:**

1. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает



самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

2. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

### **Статья 132:**

1. 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.

2. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

В соответствии с федеральным законодательством к полномочиям федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления относятся:

определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации, устанавливаемых Федеральным законом;

правовое регулирование по предметам ведения Российской Федерации и в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления;

правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения;

правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами в порядке, установленном Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

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 "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и другими федеральными законами.

В случае противоречия федеральных законов и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих вопросы местного самоуправления, Конституции РФ, Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" применяются Конституция РФ и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

### **§3. Конституции (уставы), законы и правовые акты субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении**

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относятся:

правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации";

правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами;

правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

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 "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.

В случае противоречия конституции (устава), закона, иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, 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 "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и другим федеральным законам применяются Конституция РФ, федеральные конституционные законы, Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и другие федеральные законы.

#### **§4. Устав муниципального образования. Иные муниципальные правовые акты**

Устав муниципального образования — единственный правовой акт, устанавливающий административно-правовой статус муниципального образования, прошедший обсуждение с населением муниципального образования и являющийся своеобразной "конституцией" муниципального образования.

Муниципальное образование самостоятельно разрабатывает свой устав. В него обязательно должны входить:

наименование муниципального образования, его границы и состав

территорий;

вопросы местного значения, относящиеся к ведению этого муниципального образования. При этом положения Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" на основе законов субъектов Российской Федерации могут быть расширены или сужены (данная норма действует до 1 января 2006 г. — даты вступления в силу новой редакции названного Федерального закона);

организационная структура, основы правового статуса органов и руководителей, муниципальных служащих, депутатов, их социальные гарантии;

виды актов, принимаемых органами местного самоуправления и их должностными лицами;

закреплены формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения (местный референдум, опрос, муниципальные выборы, собрания (сходы) и т.д.);

основания и виды ответственности для органов муниципального образования и должностных лиц местного самоуправления;

определены финансовые и экономические основы муниципального образования.

В уставе могут указываться:

символика муниципального образования;

вопросы организации местного самоуправления с учетом национальных и иных особенностей.

Перечень вопросов, подлежащих обязательному включению, содержится в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с 1 января 2006 г. данный перечень будет закрытым).

Устав подлежит государственной регистрации.

Самостоятельно муниципальные образования могут принимать:

решения, принятые путем референдума, голосования, и решения — акты органов местного самоуправления и их должностных лиц;

постановление — акт главы администрации, мэра;

распоряжение — акт главы администрации, мэра, их заместителей, руководителя Главного управления;

приказ — акт главы администрации, мэра, руководителя Главного управления, управления, департамента, отдела.

В соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", который вступит в юридическую силу 1 января 2006 г., уставом муниципального образования должны будут определяться:

- 1) наименование муниципального образования;
- 2) перечень вопросов местного значения;
- 3) формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;
- 4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- 5) наименования и полномочия выборных и иных органов местного

самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;

6) виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;

7) срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц;

8) виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

9) порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением в соответствии с Бюджетным кодексом РФ;

10) порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Уставом муниципального образования будут регулироваться и иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Устав муниципального образования будет приниматься представительным органом муниципального образования, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек — населением непосредственно на сходе граждан.

Проект устава муниципального образования, проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава муниципального образования, внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования будет подлежать официальному опубликованию (обнародованию) с одновременным опубликованием (обнародованием) установленного представительным органом муниципального образования порядка учета предложений по проекту указанного устава проекту указанного муниципального правового акта, а также порядка участия граждан в его обсуждении.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования можно будет принимать большинством не менее чем в 2/3 голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования будут подлежать государственной регистрации в органах юстиции в порядке, установленном федеральным законом. Основаниями для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования могут быть:

1) противоречие устава Конституции РФ, федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации;

2) нарушение установленного федеральным законом порядка принятия устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав.

Отказ в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также нарушение установленных сроков государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении в устав муниципального образования изменений и дополнений могут быть обжалованы гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования будут подлежать официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации и вступят в силу после их официального опубликования (обнародования).

Изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования и изменяющие структуру органов местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, будут вступать в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего муниципальный правовой акт о внесении в устав указанных изменений и дополнений.

## **Глава 11**

# **ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

## **§1. Территории муниципальных образований**

*Формирование и состав территории муниципального образования, границы его территорий, порядок их установления и изменения являются территориальной основой местного самоуправления.*

Административно-территориальное устройство — основной показатель в территориальной основе местного самоуправления.

В соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" 1995 г. местное самоуправление осуществляется в городах, поселках, станицах, районах (уездах), сельских округах (волостях, сельсоветах). У субъектов Российской Федерации есть право устанавливать иные административно-территориальные единицы, в которых может осуществляться местное самоуправление.

Расширение, уменьшение и иные преобразования с территорией муниципального образования возможны только с учетом мнения населения, проживающего в данном муниципальном образовании. Порядок учета мнения населения устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

С 2006 г. местное самоуправление будет осуществляться на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Границы территорий муниципальных образований будут устанавливаться и изменяться законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями, предусмотренными ст. 11—13 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 6 октября 2003 г.).

## **§2. Границы муниципальных образований**

Установление и изменение границ муниципального образования отнесено к компетенции субъекта Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" границы муниципальных образований будут устанавливаться и изменяться в соответствии со следующими требованиями:

- 1) территория субъекта Российской Федерации, за исключением территорий с низкой плотностью населения, разграничивается между поселениями;
- 2) территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения межселенные территории, входят в состав муниципальных районов;
- 3) 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;
- 4) в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения;
- 5) в границах городского поселения могут находиться один город или

один поселок с прилегающей территорией, а также сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями;

6) в границах сельского поселения могут находиться один сельский населенный пункт с численностью населения, как правило, 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);

7) сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек, как правило, входит в состав городского или сельского поселения;

8) в соответствии с законами субъекта Российской Федерации статусом сельского поселения с учетом плотности населения субъекта Российской Федерации и доступности территории поселения может наделяться сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек;

9) 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;

10) размеры территории поселения устанавливаются с учетом численности его населения;

11) границы поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до административного центра сельского поселения и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в состав поселения, а границы муниципального района — с учетом транспортной доступности до административного центра муниципального района и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в состав муниципального района. Указанные требования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации могут не применяться при установлении границ муниципальных районов на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях;

12) границы поселения не могут пересекаться границами населенного пункта;

13) территория поселения не может находиться внутри территории другого поселения;

14) территория городского округа не входит в состав территории муниципального района;

15) 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 Российской Федерации;

16) границы муниципального района не могут пересекаться границами поселения.

### **§3. Преобразование муниципальных образований**

Преобразованием муниципальных образований — это объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа.

Преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Инициатива населения о преобразовании муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом, и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о преобразовании муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

Объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем голосования, предусмотренного Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", либо на сходах граждан.

Объединение двух и более муниципальных районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов.

Разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования, предусмотренного Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", либо на сходах граждан.

Разделение муниципального района осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района.

Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. Мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района выявляются путем голосования, предусмотренного Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и проводимого отдельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) городское поселение. Изменение статуса городского поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района.



## **Глава 12**

# **ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

## **§1. Понятие экономической основы местного самоуправления**

Формирование и использование муниципальной собственности, местные бюджеты, местные финансы, имущественные права муниципальных образований являются экономической основой муниципального образования.

Решение о порядке формирования муниципальной собственности принимается на федеральном уровне, а передачу этой собственности осуществляют Правительство РФ и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Основным документом, по которому произошло деление собственности на государственную и муниципальную, было постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность".

Местные бюджеты являются основным финансовым документом, по которому каждому муниципальному образованию субъектом Российской Федерации закрепляются источники доходов. Таким образом, муниципальные образования формируют и закрепляют местные финансы. Все это в совокупности является экономической основой муниципального образования.

## **§2. Муниципальное имущество. Распоряжение и управление**

Муниципальная собственность, порядок ее образования, владения, пользования и распоряжения закрепляются Гражданским кодексом РФ.

Закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" устанавливает, что в состав муниципальной собственности входят:

средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды;

имущество органов местного самоуправления;

муниципальные земли, местные природные ресурсы;

муниципальные хозяйствующие субъекты;

муниципальные банки и кредитно-кассовые учреждения;

муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения;

муниципальные социально-культурные учреждения;

другое движимое и недвижимое имущество.

Процесс формирования муниципальной собственности еще не закончен и будет продолжаться до окончательного завершения процесса разграничения полномочий и предметов ведения между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Порядок передачи имущества в муниципальную собственность регламентируется законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальная собственность — одно из обязательных условий существования местного самоуправления, но ее отсутствие не является основанием для упразднения муниципального образования.

### **§3. Местные бюджеты. Выравнивание бюджетной обеспеченности**

С момента вступления в законную силу Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", т.е. с 1 января 2006 г., **выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений** будет осуществляться путем предоставления дотаций из образуемого в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации регионального фонда финансовой поддержки поселений и образуемых в составе расходов бюджетов муниципальных районов районных фондов финансовой поддержки поселений.

Региональный фонд финансовой поддержки поселений будет образовываться, а дотации из него будут предоставляться в порядке, определенном Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и Бюджетным кодексом РФ, в целях выравнивания, исходя из численности жителей поселений, финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения.

Размеры дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений будут определяться для каждого поселения субъекта Российской Федерации, за исключением поселений, указанных в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в расчете на одного жителя городского, сельского поселения.

Указанные дотации могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, установленными для бюджетов поселений. Порядок расчета данных нормативов будет устанавливаться законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ.

Распределение дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений и (или) заменяющие данные дотации дополнительные нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджеты поселений, будут утверждаться законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год.

В случае наделения органов местного самоуправления муниципальных районов государственными полномочиями субъекта Российской Федерации по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений дотации из регионального фонда финансовой поддержки поселений будут предоставляться из бюджета муниципального района за счет субвенций, предоставляемых из бюджета субъекта Российской Федерации, и (или) путем установления представительным органом муниципального района для поселений, входящих в состав данного муниципального района, дополнительных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ.

Районные фонды финансовой поддержки поселений будут образовываться и дотации из них будут предоставляться в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ, исходя из уровня бюджетной обеспеченности поселений, финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района,

осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения.

Дотации из районных фондов финансовой поддержки поселений будут распределяться между поселениями, которые входят в состав соответствующего муниципального района и уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровня расчетной бюджетной обеспеченности поселений, определенного в качестве критерия для предоставления указанных дотаций бюджетам поселений согласно методике, утверждаемой законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ.

Использование при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности поселений показателей фактических доходов и расходов за отчетный период или показателей, прогнозируемых на плановый период, доходов и расходов отдельных городских, сельских поселений не будет допускаться.

Распределение дотаций из районного фонда финансовой поддержки поселений будет утверждаться решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год.

Если уровень расчетной бюджетной обеспеченности поселения до выравнивания уровня расчетной бюджетной обеспеченности поселений в отчетном финансовом году в расчете на одного жителя в два и более раза превышал средний уровень по данному субъекту Российской Федерации, то законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год смогут быть предусмотрены перечисление субвенций из бюджета данного поселения в региональный фонд финансовой поддержки поселений либо, при невыполнении муниципальным образованием требований указанного закона субъекта Российской Федерации о перечислении субвенций, — централизация части доходов от местных налогов и сборов и (или) снижение для данного поселения нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов до уровня, обеспечивающего поступление средств в региональный фонд финансовой поддержки поселений в размере указанных субвенций.

Порядок расчета уровня бюджетной обеспеченности поселений в отчетном финансовом году, определения размеров указанных субвенций, централизации части доходов от местных налогов и сборов и (или) снижения нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов будет устанавливаться законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и Бюджетного кодекса РФ.

Размер субвенции для отдельного поселения не будет превышать 50% от разницы между общими доходами бюджета поселения, учтенными при расчете уровня бюджетной обеспеченности поселения в отчетном финансовом году, и двукратным средним по субъекту Российской Федерации уровнем бюджетной обеспеченности поселений.

**Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов)** будет осуществляться путем предоставления дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов).

Региональные фонды финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) будут образовываться и дотации из них будут предоставляться в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ, в

целях выравнивания исходя из уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), финансовых возможностей органов местного самоуправления осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения.

Дотации из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) будут распределяться исходя из уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а также исходя из численности жителей муниципальных районов (городских округов).

Дотации из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) будут распределяться между муниципальными районами (городскими округами) субъекта Российской Федерации, в которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности бюджета муниципального района (бюджета городского округа) не превышает уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), определенного в качестве критерия для предоставления указанных дотаций бюджетам муниципальных районов (городских округов) согласно методике, утверждаемой законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ.

Общие требования к порядку определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (бюджетов городских округов) и методике распределения дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) устанавливаются Бюджетным кодексом РФ.

Использование при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (бюджетов городских округов) показателей фактических доходов и расходов за отчетный период или показателей, прогнозируемых на плановый период, доходов и расходов отдельных муниципальных районов (городских округов) не будет допускаться.

Распределение дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) будет подлежать утверждению законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год.

В случаях и порядке, установленных Бюджетным кодексом РФ, часть дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) может быть предоставлена каждому муниципальному району (городскому округу) субъекта Российской Федерации в расчете на одного жителя, за исключением муниципальных районов (городских округов), указанных в Федеральном законе о местном самоуправлении.

В случаях и порядке, установленных Бюджетным кодексом РФ, законом субъекта Российской Федерации может быть закреплен различный порядок расчета указанной части дотаций для муниципального района и для городского округа, предоставляемых из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) на одного жителя муниципального района (городского округа). Указанные дотации могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в бюджеты муниципальных районов (городских округов). Порядок расчета данных нормативов будет устанавливаться законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ.

Распределение дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и (или) заменяющие данные дотации дополнительные нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в бюджеты муниципальных районов (городских округов) будут утверждаться законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год.

Если уровень бюджетной обеспеченности муниципального района (городского округа) до выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) в отчетном финансовом году в расчете на одного жителя в два и более раза превышал средний уровень по данному субъекту Российской Федерации, законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год могут быть предусмотрены перечисление субвенций из бюджета данного муниципального района (городского округа) в региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) либо, при невыполнении муниципальным образованием требований указанного закона субъекта Российской Федерации о перечислении субвенций, — централизация части доходов от местных налогов и сборов и (или) снижение для данного муниципального района (городского округа) нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов до уровня, обеспечивающего поступление средств в региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) в размере указанных субвенций.

Порядок расчета уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) в отчетном финансовом году, определения размеров указанных субвенций и централизации части доходов от местных налогов и сборов и (или) снижения нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов будет устанавливаться законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и Бюджетного кодекса РФ. При этом размер субвенции для отдельного муниципального района (городского округа) не сможет превышать 50% от разницы между общими доходами бюджета муниципального района (городского округа), учтенными при расчете уровня бюджетной обеспеченности муниципального района (городского округа) в отчетном финансовом году, и двукратным средним по субъекту Российской Федерации уровнем бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов).

В целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации может быть образован фонд муниципального развития.

Отбор инвестиционных программ и проектов, а также муниципальных образований, которым предоставляются указанные субсидии, будет осуществляться в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ. Распределение субсидий из фонда муниципального развития между муниципальными образованиями будет утверждаться законом субъекта Российской Федерации в бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год.

В целях предоставления бюджетам муниципальных образований субсидий для долевого финансирования приоритетных социально значимых

расходов бюджетов муниципальных образований в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации может быть образован фонд софинансирования социальных расходов.

Целевое назначение, условия предоставления и расходования указанных субсидий будут устанавливаться законом субъекта Российской Федерации.

Отбор муниципальных образований, которым предоставляются указанные субсидии, и распределение указанных субсидий между муниципальными образованиями будут осуществляться по единой методике, утверждаемой законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ.

В случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, бюджетам муниципальных образований сможет быть предоставлена иная финансовая помощь из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ.

В соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год в фонд муниципального развития и фонд софинансирования социальных расходов могут зачисляться субсидии из федерального бюджета.

**Местным бюджетам могут быть предоставлены субвенции** на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Общий размер субвенций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий, должен определяться федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год отдельно по каждому из указанных государственных полномочий.

Субвенции на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий будут предоставляться местным бюджетам из создаваемого в составе бюджета субъекта Российской Федерации регионального фонда компенсаций.

Указанный фонд сможет формироваться за счет:

субвенций из федерального фонда компенсаций на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами;

иных доходов бюджета субъекта Российской Федерации в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им законами субъектов Российской Федерации.

Субвенции из регионального фонда компенсаций должны распределяться между всеми муниципальными образованиями субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия, пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг муниципального образования с учетом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг (объем выплат), и должны утверждаться законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год по каждому муниципальному образованию и виду субвенции.

Формирование, распределение, перечисление и учет субвенций, предоставляемых из регионального фонда компенсаций, должны производиться в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ.

Субвенции, предоставляемые из федерального фонда компенсаций на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами, будут распределяться между всеми субъектами Российской Федерации в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ, пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг субъекта Российской Федерации с учетом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг (объем выплат), и утверждаться федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год по каждому субъекту Российской Федерации и виду субвенции.

**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.

#### **§4. Местные финансы**

Местные финансы — это денежные средства, формируемые и используемые для решения вопросов местного значения.

Местный бюджет — это совокупность доходов и расходов муниципальных образований, формируемых из закрепленных источников и используемых для достижения целей, выполнения задач и функций, а также реализации полномочий муниципального образования по предметам ведения местного самоуправления.

**Доходы местных бюджетов формируются** за счет собственных доходов и доходов за счет отчислений от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов.

В местные бюджеты полностью поступают доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, и доходы от платных услуг, оказываемых органами местного самоуправления и бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления, доходы от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности.

В местный бюджет поступают ассигнования на финансирование осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, ассигнования на финансирование реализации органами местного самоуправления федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, ассигнования на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов муниципальных образований, а также другие неналоговые доходы, поступающие в местные бюджеты в порядке и по нормативам, которые установлены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и правовыми актами органов местного самоуправления.

**К налоговым доходам местных бюджетов относятся:**

собственные налоговые доходы местных бюджетов от местных налогов и сборов, определенные налоговым законодательством Российской Федерации;

отчисления от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов, передаваемые местным бюджетам Российской Федерацией и субъектом Российской Федерации;

государственная пошлина, за исключением государственной пошлины, зачисляемой в доходы федерального бюджета, — по нормативу 100% по месту нахождения кредитной организации, принявшей платеж.

**Неналоговые доходы местных бюджетов** учитываются и формируются в соответствии с требованиями, предъявляемыми к государственным бюджетам, в том числе за счет части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и иных обязательных платежей, — в размерах, устанавливаемых правовыми актами органов местного самоуправления, а также средств самообложения граждан, некоторых видов штрафов, пожертвований.

Доходы местных бюджетов могут быть переданы бюджетам других уровней по ставкам (нормативам), определяемым правовыми актами органов местного самоуправления.

*Местный бюджет является составной частью консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, который, в свою очередь, является составной частью консолидированного бюджета Российской Федерации.*

## **§5. Муниципальный заказ**

Формирование и размещение муниципального заказа относятся к полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления и уполномоченные ими муниципальные учреждения могут выступать заказчиками на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг, связанных с решением вопросов местного значения и осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальный заказ на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг оплачивается за счет средств местного бюджета. Размещение указанного муниципального заказа осуществляется на конкурсной основе, за исключением случаев, когда размещение муниципального заказа осуществляется путем запроса котировок цен на товары, работы и услуги, или случаев закупки товаров, работ и услуг у единственного исполнителя.

Порядок формирования, размещения, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа определяется уставом муниципального образования и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.



## Глава 13 МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

### §1. Понятие, принципы и правовое регулирование муниципальной службы

Общие принципы организации муниципальной службы и основы правового положения муниципальных служащих в Российской Федерации установлены Федеральным законом "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации"[\[34\]](#).

В соответствии с **названным Федеральным** законом муниципальной службой является профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной.

Муниципальная служба в Российской Федерации осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Федеральным законом "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации", другими федеральными законами, конституциями, уставами субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации.

Законодательное регулирование вопросов муниципальной службы осуществляется субъектами Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Федеральным законом "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации", другими федеральными законами.

Муниципальная служба основана на принципах:

- 1) верховенства Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении муниципальными служащими должностных обязанностей и обеспечении прав муниципальных служащих;
- 2) приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия;
- 3) самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий;
- 4) профессионализма и компетентности муниципальных служащих;
- 5) ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
- 6) равного доступа граждан к муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой;
- 7) единства основных требований, предъявляемых к муниципальной службе в Российской Федерации, а также учета исторических и иных местных традиций;
- 8) правовой и социальной защищенности муниципальных служащих;
- 9) внепартийности муниципальной службы.

В соответствии с Федеральным законом "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" законами субъекта Российской Федерации должно быть установлено соотношение муниципальных должностей муниципальной службы и государственных должностей государственной службы Российской Федерации с учетом

квалификационных требований, предъявляемых к соответствующим должностям муниципальной и государственной службы.

До принятия субъектами Российской Федерации законов, предусмотренных Федеральным законом "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации", вопросы, подлежащие регулированию законами субъектов Российской Федерации, могут регулироваться уставами и иными нормативными правовыми актами муниципальных образований, принятыми в соответствии с Федеральным законом "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации".

В последнее десятилетие в науке идет спор о правомерности введения муниципальной службы в России как публично-властной деятельности муниципальных служащих. Одни ученые считают, что муниципальная служба по существу является разновидностью государственной службы и мало чем отличается от государственной гражданской службы. Другие ученые считают, что это самостоятельный институт муниципальной власти, имеющий право на существование.

Нам представляется, что, поскольку на муниципальных служащих распространяется действие законодательства Российской Федерации о труде, а Федеральный закон "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" устанавливает лишь особенности трудовых отношений с лицом, принятым на работу для реализации управленческих функций органов местного самоуправления, и для этого нанятое лицо наделяется некоторыми административно-властными полномочиями, то муниципальная служба является не самостоятельным институтом муниципального права, а разновидностью государственной (гражданской) службы. Однако пока законодатели идут иным путем и предлагают считать муниципальную службу самостоятельным институтом муниципального права. Возможным компромиссом могло бы быть введение института гражданской службы в органах публичной власти.

## **§2. Понятие и виды муниципальных должностей**

Федеральным законом "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" установлено, что *муниципальная должность — это должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственностью за исполнение этих обязанностей.*

Муниципальные должности подразделяются на:

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;

иные муниципальные должности, замещаемые путем заключения трудового договора.

## **§3. Понятие и классификация муниципальных служащих**

Муниципальным служащим может являться гражданин Российской Федерации, достигший возраста 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.

Признаки муниципального служащего:

занятие должности муниципальной службы и исполнение обязанностей по занимаемой должности является основным признаком муниципального служащего;

исполнение и обеспечение полномочий органов местного самоуправления на профессиональной, постоянной основе и в порядке, определенном уставом муниципального образования и действующим законодательством;

получение денежного вознаграждения за исполнение своих обязанностей за счет средств местного бюджета. При этом минимально необходимые расходы муниципальных образований на муниципальную службу учитываются федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации при определении минимальных местных бюджетов.

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 реестре муниципальных должностей муниципальной службы могут быть установлены муниципальные должности муниципальной службы для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего выборную муниципальную должность. Указанные муниципальные должности муниципальной службы замещаются муниципальными служащими путем заключения трудового договора на срок полномочий указанного лица.

По характеру и объемам полномочий муниципальные служащие классифицируются на:

- а) руководителей;
- б) специалистов.

*Муниципальные служащие-руководители — это лица, осуществляющие руководство (направление деятельности) в муниципальном образовании от имени муниципалитета. К руководителям муниципального образования относятся: назначенные глава администрации, его заместители, руководители управлений, департаментов, крупных подразделений администрации муниципалитета.*

*Муниципальные служащие-специалисты — это лица, которые обязаны обеспечивать деятельность руководителей муниципального образования, в том числе избранных населением, обеспечивая полномочия органов местного самоуправления.*

Муниципальные должности муниципальной службы могут подразделяться на следующие группы:

- а) муниципальные служащие, замещающие высшие должности;
- б) муниципальные служащие, замещающие главные должности;

- в) муниципальные служащие, замещающие ведущие должности;
- г) муниципальные служащие, замещающие старшие должности;
- д) муниципальные служащие, замещающие младшие должности.

Муниципальным служащим могут быть присвоены квалификационные разряды. Квалификационные разряды могут присваиваться муниципальным служащим по результатам квалификационного экзамена или аттестации и должны указывать на соответствие уровня их профессиональной подготовки квалификационным требованиям, предъявляемым к муниципальным должностям муниципальной службы в соответствии с классификацией муниципальных должностей муниципальной службы.

Квалификационные разряды, порядок их присвоения и сохранение при переводе или поступлении муниципальных служащих на иные муниципальные должности муниципальной службы либо государственные должности государственной службы субъектов Российской Федерации, а также при увольнении муниципальных служащих с муниципальной службы устанавливаются законами субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральными законами.

#### **§4. Права и обязанности муниципального служащего**

Федеральным законом "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" отдельным перечнем не установлены права и обязанности муниципальных служащих. Федеральный закон содержит лишь некоторые обязанности муниципального служащего. Например, законом установлено, что муниципальный служащий 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, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации. Также муниципальные служащие (в том числе и граждане при поступлении на муниципальную службу) обязаны ежегодно в соответствии с федеральным законом представлять в органы государственной налоговой службы сведения о полученных ими доходах и об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, которые являются объектами налогообложения.

В соответствии с Федеральным законом о муниципальной службе полный перечень прав и обязанностей муниципальных служащих вправе устанавливать субъект Российской Федерации.

Тем не менее общие права муниципального служащего можно определить исходя из конституционных прав гражданина Российской Федерации и действующего российского законодательства о правах граждан Российской Федерации, в том числе Трудового кодекса РФ.

Муниципальный служащий имеет право:

- знакомиться с документами, определяющими права и обязанности по занимаемой должности;
- на обеспечение работы организационно-техническими средствами;
- на получение необходимой и полной информации и материалов;
- на ознакомление с материалами своего личного дела;
- на повышение квалификации, переподготовку (переквалификацию) за счет средств муниципалитетов;
- на участие в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной

или государственной службы и т.п.

Федеральный закон о муниципальной службе содержит перечень ограничений для муниципальных служащих.

Муниципальный служащий не вправе:

- 1) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;
- 2) быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатом законодательного (представительного) органа субъекта Российской 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.

Муниципальные служащие не вправе образовывать в органах местного самоуправления структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений, за исключением профессиональных союзов.

## **§5. Прохождение муниципальной службы**

Федеральным законом о муниципальной службе установлено, что поступление на муниципальную службу осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде с учетом особенностей, предусмотренных данным Законом. Порядок прохождения муниципальной службы, управление муниципальной службой, требования к муниципальным должностям муниципальной службы определяются

уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта Российской Федерации.

Гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а также находиться на муниципальной службе в случае лишения его вступившим в законную силу решением суда права занимать должности муниципальной службы в течение определенного срока.

В период прохождения муниципальной службы муниципальному служащему гарантируются:

- 1) условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей;
- 2) денежное содержание и иные выплаты;
- 3) ежегодный оплачиваемый отпуск;
- 4) медицинское обслуживание его и членов его семьи, в том числе после выхода его на пенсию;
- 5) пенсионное обеспечение за выслугу лет и пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;
- 6) обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением им должностных обязанностей;
- 7) 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;
- 8) защита его и членов его семьи в порядке, установленном законами, от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей.

В случае ликвидации органа местного самоуправления, сокращения штата работников данного органа муниципальному служащему предоставляются гарантии, установленные законодательством Российской Федерации о труде для работников в случае их увольнения в связи с ликвидацией предприятий, учреждений, организаций, сокращения штата работников. При этом законами субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования могут быть предусмотрены дополнительные гарантии для муниципального служащего.

Размер должностного оклада, размеры и порядок установления надбавок и иных выплат к должностному окладу муниципального служащего определяются нормативными актами органов местного самоуправления в соответствии с законами субъекта Российской Федерации.

Муниципальный служащий имеет право на ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью не менее 30 календарных дней. Для отдельных категорий муниципальных служащих федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться ежегодный оплачиваемый отпуск большей продолжительности.

Сверх ежегодного оплачиваемого отпуска муниципальному служащему за выслугу лет предоставляется в порядке и на условиях, определяемых федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, дополнительный оплачиваемый отпуск.

Ежегодный оплачиваемый отпуск и дополнительный оплачиваемый отпуск суммируются и по желанию муниципального служащего могут предоставляться по частям. При этом продолжительность одной части

предоставляемого отпуска не может быть менее 14 календарных дней.

Муниципальному служащему может быть предоставлен отпуск без сохранения заработной платы на срок не более одного года, если иное не предусмотрено федеральным законом.

На муниципального служащего в области пенсионного обеспечения в полном объеме распространяются права государственного служащего в Российской Федерации, устанавливаемые федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации. Определение размера государственной пенсии муниципального служащего осуществляется в соответствии с установленным законом субъекта Российской Федерации соотношением муниципальных должностей муниципальной службы и государственных должностей государственной службы. Максимальный размер государственной пенсии муниципального служащего не может превышать максимальный размер государственной пенсии государственного служащего по соответствующей государственной должности.

Условия предоставления права на пенсию государственным служащим субъектов Российской Федерации и муниципальным служащим за счет средств субъектов Российской Федерации и средств органов местного самоуправления определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и актами органов местного самоуправления.

В случае смерти муниципального служащего, связанной с исполнением им должностных обязанностей, в том числе наступившей после увольнения его с муниципальной службы, члены семьи умершего имеют право на получение пенсии по случаю потери кормильца в порядке, определяемом федеральным законом.

Стаж муниципальной службы муниципального служащего приравнивается к стажу государственной службы государственного служащего. Время работы на муниципальных должностях муниципальной службы засчитывается в стаж, исчисляемый для предоставления льгот и гарантий в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной службе.

## Глава 14

# ПРАВOTORЧЕСТВО МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

## §1. Муниципальные правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления

По вопросам местного значения населением муниципальных образований, органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления могут приниматься муниципальные правовые акты.

*Муниципальный правовой акт* — обязательное для исполнения на территории муниципального образования документально оформленное решение, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом или должностным лицом местного самоуправления, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер, по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

Субъектами правотворчества могут быть граждане, представительный орган муниципального образования, глава администрации, исполнительные органы местного самоуправления, структурные подразделения представительного и исполнительных органов муниципального образования при наличии у них специальной компетенции.

Инициаторами принятия, изменения, дополнения или отмены муниципальных правовых актов могут быть глава местного самоуправления, депутат представительного органа, комиссии и комитеты представительного органа, органы территориального общественного самоуправления, глава администрации, группы граждан, обладающих избирательным правом, числом не менее, чем определено в уставе муниципального образования, общественные объединения граждан, отделения политических партий, объединений, движений, действующие на территории муниципального образования.

При определении пределов нормотворчества органов местного самоуправления за основу должны быть взяты критерии основных и развивающих (производных) видов правотворчества, известные науке с давних пор.

Местное самоуправление может осуществлять свою деятельность только на основании и во исполнение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. Следовательно, деятельность местного самоуправления подзаконна, т.е. вторична [\[35\]](#).

Местное самоуправление не может осуществлять основное правотворчество, а может только развивать и конкретизировать нормы, установленные Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

Местное самоуправление вправе *конкретизировать* установленные нормы как иной способ структурной связи актов, используемый для достижения иных целей развивающего правотворчества. В данном случае органы местного самоуправления выступают как исполнители установленных норм, не осуществляя выбора конкретного варианта решения, т.к. он логически предполагается содержанием основного акта, хотя текстуально и не сформулирован. Посредством муниципального правового акта могут быть даны конкретные указания, как исполнять ту или иную установленные нормы.

Органы местного самоуправления вправе *детализировать* установленные нормы как форму структурной зависимости актов, не приводящей к



образованию новых норм права. Потребность детализации у органов местного самоуправления возникает в тех случаях, когда необходимо определить порядок действия новых норм основного акта, "включить" их в систему действующего законодательства и "показать", как применять их на практике.

Каждая из приведенных форм соподчиненности актов представляет собой специфический способ правотворчества, а взятые в системе, они позволяют решать некоторые функции местного самоуправления.

Например, муниципальные правовые акты о порядке управления муниципальным имуществом в большинстве случаев могут содержать управомочивающие и обязывающие нормы. Это объясняется тем, что природа осуществления полномочий органов местного самоуправления в данной сфере несколько иная. Возлагая функции управления муниципальным имуществом на какую-либо муниципальную структуру, орган, издающий муниципальный правовой акт на основании соответствующего закона, с одной стороны, остается тем организующим центром, который руководит осуществлением функций муниципального управления, а с другой — детализирует нормы, установленные федеральным законом.

При этом основной формой такого руководства остается именно нормативное регулирование на местном уровне.

## **§2. Виды муниципальных правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления**

**В систему муниципальных правовых актов входят:**

- 1) устав муниципального образования;
- 2) правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- 3) правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Муниципальные правовые акты, как правило, принимаются в виде решений, постановлений, распоряжений, приказов.

Устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами 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).

Представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования.

Глава муниципального образования в пределах своих полномочий, определенных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, издает

постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования в случае, если глава муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования, или постановления и распоряжения в случае, если глава муниципального образования является главой местной администрации.

Председатель представительного органа муниципального образования издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования.

Глава местной администрации в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, издает постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также распоряжения по вопросам организации работы местной администрации.

Иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования.

Граждане через местный референдум и другие формы участия населения муниципального образования в осуществлении местного самоуправления вправе принимать муниципальные правовые акты в виде решения.

Представительный орган муниципального образования, как правило, выносит решения (о проведении местного референдума и т.п.), принимает постановления (об утверждении Положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе на территории муниципального образования и т.п.). Комиссии и комитеты представительного органа муниципального образования, как правило, принимают решения и издают приказы.

Глава местного самоуправления, глава администрации, как правило, издает постановления по вопросам нормативного характера и распоряжения по вопросам ненормативного, общего или индивидуального характера. Руководители структурных подразделений исполнительных органов муниципального образования издают приказы по вопросам индивидуального и ненормативного характера.

Контроль за содержанием и исполнением муниципальных правовых актов вправе вести прокуратура, осуществляющая надзор на территории конкретного муниципального образования. Контроль за своевременным исполнением муниципальных правовых актов должны осуществлять контрольные органы муниципального образования, специально созданные для этой цели структурное подразделение исполнительных органов муниципального образования, органы общественного территориального самоуправления, а также граждане и их объединения.

В качестве примерного перечня муниципальных правовых актов можно предложить следующий:

Устав муниципального образования; Регламент работы представительного органа; Положения о структурных подразделениях представительного органа; Положение о порядке отзыва выборного лица местного самоуправления; Положение о порядке проведения голосования в рамках процедуры учета мнений населения при решении вопроса об изменении статуса или границ муниципального образования; Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний; Положение о порядке

организации и проведения опроса жителей муниципального образования; Положение о порядке реализации правотворческой инициативы граждан; Положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе на территории муниципального образования; Положение о местных финансах (налогах, сборах); Положение о порядке застройки на территории муниципального образования; Правила благоустройства на территории муниципального образования; Положение о порядке распоряжения муниципальной собственностью; Регламент работы Администрации; Положения о структурных подразделениях Администрации; должностные инструкции муниципальных служащих и работников Администрации; Положение о контрольном органе муниципального образования; Положение о порядке информирования населения о деятельности органов местного самоуправления; Правила работы с индивидуальными и коллективными обращениями граждан в органы местного самоуправления; Положение о коллегии (совете) при Главе администрации и др.

Примерный перечень муниципальных правовых актов является открытым и может пополняться, исходя из вопросов местного значения и выполнения муниципальными образованиями отдельных государственных полномочий.

Порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются нормативным правовым актом органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты.

Муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, определенном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом РФ.

Муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования). Порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов закрепляется уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом.

Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, судом; а в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, — уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации (уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации).

**Раздел IV**  
**ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЯ**  
**ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО**  
**РЕШЕНИЮ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ**

## **Глава 15**

### **ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ**

#### **§1. Понятие вопроса местного значения**

Понятие вопросов местного значения использовано в Конституции РФ (ст. 130, 132). Из нормы ст. 130 следует, что решение вопросов местного значения является неотъемлемой частью местного самоуправления, в ст. 132 указан ряд вопросов, квалифицируемых Конституцией как вопросы местного значения, а именно: управление муниципальной собственностью; формирование, утверждение и исполнение местного бюджета; осуществление охраны общественного порядка, установление местных налогов и сборов.

В соответствии с определением местного самоуправления, данным в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 6 октября 2003 г.) [36], существом местного самоуправления является решение населением вопросов местного значения.

Названный Закон определяет вопросы местного значения как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и этим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Вопросы местного значения можно условно разделить на три группы:

- а) по обеспечению условий жизни каждого из жителей (здравоохранение, образование, социальное и бытовое обслуживание, снабжение жилищ водой и энергоносителями и т.д.);
- б) по обеспечению условий жизни населения в целом (охрана общественного порядка, информационные службы, благоустройство и озеленение, транспортное обслуживание и т.д.);
- в) по обеспечению осуществления населением муниципального образования прав собственника в отношении муниципальной собственности.

Право на решение вопросов местного значения может рассматриваться как элемент права населения на местное самоуправление.

#### **§2. Обеспечение удовлетворения основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований**

Из содержания вопросов местного значения, определенных Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", следует, что деятельность местного самоуправления имеет отношение к удовлетворению таких основных жизненных потребностей, как:

- 1) электро-, тепло-, газо-, водоснабжение населения, водоотведение, снабжение населения топливом;
- 2) обеспечение жильем;
- 3) предоставление услуг связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- 4) транспортное обслуживание населения;
- 5) противопожарная безопасность;
- 6) экологическая безопасность;

- 7) медицинская помощь;
- 8) дошкольное и школьное образование;
- 9) отдых, досуг и услуги культурно-зрелищных учреждений;
- 10) развитие массовой физической культуры и спорта;
- 11) ритуальные услуги;
- 12) поддержка социально незащищенных лиц;
- 13) благоустройство территории муниципального образования.

Реализация функции обеспечения удовлетворения основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, может осуществляться следующими способами:

создание специальных подразделений в местной администрации;

учреждение специализированных муниципальных предприятий;

исполнение соответствующих работ сторонними организациями за счет средств местного бюджета;

формирование в муниципальном образовании условий, способствующих развитию деятельности субъектов рынка, направленной на удовлетворение определенных жизненных потребностей населения.

Как правило, применяются все четыре названных формы деятельности. К примеру, в рамках решения жилищной проблемы учет лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий из муниципального жилого фонда, ведется подразделением местной администрации. Муниципальный жилой фонд формируется как за счет строительства муниципальными строительными учреждениями, так и за счет покупки. Стимулированию развития частного жилищного строительства могут служить налоговые льготы юридическим и физическим лицам, вкладывающим средства в жилищное строительство, прозрачная деюрократизированная система оформления документов, необходимых для осуществления строительства.

### **§3. Вопросы местного значения поселения**

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 в 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;

12) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

13) охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных в границах поселения;

14) обеспечение условий для развития на территории поселения массовой физической культуры и спорта;

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) планирование застройки территории поселения, территориальное зонирование земель поселения, установление правил землепользования и застройки территории поселения, изъятие земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, в том числе путем выкупа, 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.

Органы местного самоуправления поселения вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации).

#### **§4. Вопросы местного значения муниципального района**

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 и осуществление экологического контроля объектов производственного и социального назначения на территории муниципального района, за исключением объектов, экологический контроль которых осуществляют федеральные органы государственной власти;
- 11) 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;
- 12) 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;
- 13) опека и попечительство;
- 14) организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
- 15) территориальное зонирование земель межселенных территорий, изъятие земельных участков межселенных территорий для муниципальных нужд, в том числе путем выкупа, осуществление земельного контроля за использованием земель межселенных территорий, ведение кадастра землеустроительной и градостроительной документации;
- 16) формирование и содержание муниципального архива, включая хранение архивных фондов поселений;
- 17) содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг;



18) создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

19) организация библиотечного обслуживания поселений (обеспечение услугами библиотечного коллектора);

20) выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района.

Органы местного самоуправления муниципального района обладают всеми полномочиями органов местного самоуправления поселения на межселенных территориях и в сельских населенных пунктах, не являющихся муниципальными образованиями в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в том числе полномочиями органов местного самоуправления поселения по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Органы местного самоуправления муниципального района вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации).

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. Эти органы местного самоуправления муниципального района также вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений. 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.

## **§5. Вопросы местного значения городского округа**

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 и осуществление экологического контроля объектов производственного и социального назначения на территории городского округа, за исключением объектов, экологический контроль которых осуществляют федеральные органы государственной власти;
- 13) 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;
- 14) 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;
- 15) создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- 16) организация библиотечного обслуживания населения;
- 17) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры;
- 18) охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных в границах городского округа;
- 19) обеспечение условий для развития на территории городского округа массовой физической культуры и спорта;

- 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 озеленений территории городского округа, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах городского округа;
- 26) планирование застройки, территориальное зонирование земель городского округа, установление правил землепользования и застройки территории городского округа, изъятие земельных участков в границах городского округа для муниципальных нужд, в том числе путем выкупа, осуществление земельного контроля за использованием земель городского округа, ведение кадастра землеустроительной и градостроительной документации;
- 27) организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов.

Органы местного самоуправления городского округа вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации).

## **§6. Компетенция органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения**

Понятие "компетенция" происходит от латинского "competentia" (способность, принадлежность по праву) и, по определению Б.М. Лазарева, "имеет два прочно вошедших в обиход значения:

а) круг вопросов, в которых данное лицо или лица обладают познаниями (ведает что-то) и б) круг полномочий (прав и обязанностей "ведать чем-то")"[\[37\]](#).

Компетенция органа местного самоуправления может рассматриваться и как "юридически предоставленные ему права на решение определенного круга вопросов и на издание определенных видов правовых актов, устанавливающие место данного органа в системе органов, реализуемые им самостоятельно"[\[38\]](#).

В понятие "компетенция органа управления" включаются его цели, задачи, функции, права и обязанности.

В общем понимании термин "цель" может толковаться и как "предмет стремления, то, что надо, желательно осуществить"[\[39\]](#). Применительно к органам местного самоуправления можно сказать, что цели деятельности органов местного самоуправления — это то, к чему они в своей деятельности должны стремиться при осуществлении надлежащего местного управления в определенной сфере (отрасли).

Понятие "задачи" может иметь значение и как нахождение чего-либо, имея исходные данные.

В отношении органов местного самоуправления можно сказать, что *задачи органов местного самоуправления — это проведение и обеспечение реализации определенной политики в установленной сфере (отрасли) управления исходя из целей, поставленных перед ними.*

Цели и задачи органов местного самоуправления устанавливаются, как правило, источниками муниципального права или закрепляются муниципальными нормативными правовыми актами.

Компетенцию органов местного самоуправления невозможно определить, не установив их функции. В данном случае функции являются основой при установлении объема полномочий органов местного самоуправления.

Понятие “функция” может иметь значение и как обязанность, круг деятельности, и как явление, зависящее от другого явления и изменяющееся по мере изменения этого другого явления [\[40\]](#).

В вопросах толкования этого понятия можно согласиться с мнением Л.И. Каска, который считал, что “функция какого-либо объекта — это внешнее проявление его свойств, способ его поведения в определенной системе отношений” [\[41\]](#).

Применительно к органам местного самоуправления: их *функция — это “мера должного поведения”*. Другими словами, функция органа местного самоуправления — это его обязанность совершать именно те действия, которые они обязаны совершать исходя из целей и задач, поставленных перед ним, а также осуществлять свою деятельность и реализовывать такую политику, которая обеспечивала бы надлежащее местное управление.

Классификация функций до сих пор вызывает научные споры. Некоторые ученые считают, что функции органов управления можно классифицировать по формам и методам управления. Но мы по этому вопросу придерживаемся точки зрения Б.М. Лазарева, который считал, что “функции являются одним из элементов содержания управления” и могут подразделяться на:

- 1) сбор, обработку, анализ информации, передачу информации другим органам;
- 2) прогнозирование;
- 3) организацию;
- 4) регулирование;
- 5) руководство;
- 6) координацию;
- 7) планирование;
- 8) стимулирование;
- 9) контроль;
- 10) учет [\[42\]](#).

## **§7. Обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения**

Основными формами участия населения в решении вопросов местного значения являются:

- 1) участие в формировании состава органов местного самоуправления путем муниципальных выборов;
- 2) участие в местном референдуме;

- 3) участие в отзыве выборных лиц местного самоуправления;
- 4) участие в голосованиях по выявлению мнения населения в рамках процедуры учета мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление;
- 5) участие в публичных слушаниях;
- 6) участие в территориальном общественном самоуправлении;
- 7) народная правотворческая инициатива;
- 8) обращения в органы местного самоуправления;
- 9) участие в опросах.

Из перечисленного списка форм участия населения в решении вопросов местного значения имеется достаточно подробное регулирование федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Вместе с тем, уровень их правового регулирования оставляет желать лучшего.

Первостепенной задачей органов местного самоуправления по обеспечению участия населения в решении вопросов местного значения является создание достаточной нормативно-правовой базы для их осуществления. Это можно сделать в различных формах: через внесение соответствующих норм в устав муниципального образования, через принятие нормативных правовых актов, принимаемых представительным органом местного самоуправления или главой муниципального образования. Эти варианты соответствуют требованиям федерального законодательства, конкретный же вариант должен выбираться исходя из распределения полномочий органов местного самоуправления, определенных действующим уставом и иными нормативными правовыми актами муниципального образования.

Второй задачей является подготовка муниципальных кадров, которым предстоит взаимодействовать непосредственно с населением при реализации соответствующих форм. В рамках данной задачи необходима также подготовка методических пособий, комментариев к актам.

Третьей задачей является доведение до сведения населения возможных вариантов участия в решении вопросов местного значения и порядка их реализации. При этом недостаточно просто опубликовать соответствующие акты, нужно еще и пиар-сопровождение.

## **Глава 16**

# **РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ**

## **§1. Классификация полномочий органов местного самоуправления**

Значение местного самоуправления для общества огромно. Неспособность органов местного самоуправления решать вопросы жизнеобеспечения общества негативно отражается на самом обществе, хозяйствующих субъектах, гражданах, а, в ведении органов местного самоуправления находятся многие вопросы: от обеспечения охраны общественного порядка до снабжения населения необходимыми средствами жизнеобеспечения и т.п.

Поэтому в компетенцию органов местного самоуправления государство включает такие права по применению тех или иных управленческих функций, которые должны обеспечить государственную политику на местах в отраслях и сферах управления.

При этом право осуществлять управленческую деятельность порождает такой элемент их компетенции, как полномочия.

Как известно, органы местного самоуправления наделяются определенными собственными и некоторыми государственно-властными полномочиями. Органы местного самоуправления имеют право лишь совершать определенные юридические действия от имени населения и государства, которые наделяет их для этого отдельными властными полномочиями.

Органы местного самоуправления — это особый субъект права. Объем полномочий органов местного самоуправления отличается от объема полномочий иных органов, осуществляющих управление. Особенности этих отличий определяются многими объективными и субъективными факторами социально-политического и организационного характера.

Полномочия можно классифицировать через призму функций органов управления, в том числе и по силе властного влияния: руководящие функции, регулирующие, расчетно-аналитические, организационные, контрольные функции [\[43\]](#).

Полагаем, что права органов местного самоуправления можно классифицировать, в том числе, и по иным критериям, как самостоятельные элементы их компетенции.

Права и обязанности у органов местного самоуправления могут быть:

- а) по управлению;
- б) по организации;
- в) по руководству;
- г) по применению административно-правовых режимов;
- д) по контролю;
- е) по применению мер принуждения.

## **§2. Формы реализации полномочий органов местного самоуправления**

Основные формы реализаций полномочий органов местного самоуправления связаны с исполнением ими определенных функций: собственных и отдельных государственных.

Формами реализации полномочий органов местного самоуправления, как правило, являются:

правотворчество;  
правоприменение;  
регулирование;  
управление;  
координация.

Во всех случаях формами реализации полномочий этих органов будут являться те полномочия, которыми наделены органы местного самоуправления для выполнения возложенных на них функций, а именно, при:

принятии устава муниципального образования и внесения в него изменений и дополнений, издания муниципальных правовых актов;

установлении официальных символов муниципального образования;

создании муниципальных предприятий и учреждений, финансировании муниципальных учреждений, формировании и размещении муниципального заказа;

установлении тарифов на услуги, предоставляемые муниципальным предприятиям и учреждениям;

организационном и материально-техническом обеспечении подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;

принятии и организации выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организации сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, при предоставлении указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством РФ;

учреждении печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации;

осуществлении международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами;

иными полномочиями органов местного самоуправления поселений, городских округов и муниципальных районов в соответствии с законами и уставами муниципальных образований.

## **Глава 17**

# **ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПЛАНОВО-ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

## **§1. Полномочия органов местного самоуправления в области планирования**

Обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципального образования является функцией, направленной на формирование долго- и среднесрочной политики развития муниципального образования. На необходимость осуществления данной функции указывается в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (соответствующее положение было и в редакции названного Закона 1995 г.).

Вопреки распространённому мнению, что в условиях практически повсеместного дефицита местных бюджетов для деятельности по комплексному социально-экономическому развитию муниципальных образований нет условий, опыт стратегического планирования развития муниципальных образований, имеющийся в Российской Федерации (к примеру, программа стратегического планирования развития муниципальных образований Фонда "Открытое общество") демонстрирует, что выработка стратегии развития муниципальных образований является действенным механизмом подъема экономики в муниципальном образовании, повышения уровня жизни населения. Суть имеющегося опыта планирования развития муниципальных образований состоит в строго индивидуальном подходе к оценке ситуации в каждом муниципальном образовании, в выработке предложений, ориентированных на использование конкретного комплекса ресурсов, имеющихся в муниципальном образовании. При этом под ресурсами понимаются не только материальные и финансовые ресурсы, но и такие аспекты, как географическое положение, наличие традиционных промыслов, профессиональный состав населения и т.д.

Органы местного самоуправления могут самостоятельно планировать развитие муниципальных образований либо включать планы их развития отдельным блоком в региональные или федеральные целевые программы.

Полномочия органов местного самоуправления в области планирования ежегодно реализуются при подготовке и утверждении местных бюджетов и сметы расходов по исполнению местных бюджетов.

## **§2. Полномочия органов местного самоуправления в бюджетно-финансовой сфере. Бюджетный процесс**

Конституция РФ (ст. 132) закрепляет право органов местного самоуправления формировать, утверждать и исполнять местный бюджет.

Бюджетный процесс — это регламентированная законом деятельность органов местного самоуправления по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджета. Составной частью бюджетного процесса является бюджетное регулирование.

Бюджетный процесс длится около трех лет, и это время называется *бюджетным периодом*.

Бюджетный процесс состоит из пяти стадий.

Первая стадия — стадия составления проекта бюджета. Решение о начале работы над составлением проекта местного бюджета принимается выборным органом местного самоуправления. Исполнительные органы муниципального образования организуют поэтапную работу по



составлению проекта местного бюджета. В определенные сроки составляются прогноз социально-экономического развития, сводный баланс финансовых ресурсов, основные направления бюджетной политики муниципального образования, рассчитываются контрольные цифры проекта местного бюджета на соответствующий период и подготавливаются другие документы.

Вторая стадия бюджетного процесса — рассмотрение проекта бюджета выборным органом местного самоуправления. Оно предшествует принятию решения о санкционировании бюджетных расходов, которое является правовой основой для выделения бюджетных ассигнований.

Третья стадия бюджетного процесса — утверждение бюджета, принятие решения о бюджете. В случае непринятия проекта местного бюджета до 1 января конкретного года исполнительные органы муниципального образования имеют право производить расходование бюджетных средств по соответствующим разделам расходов, подразделам, видам и предметным статьям функциональной и ведомственной классификации ежемесячно в размере 1/3 фактически произведенных сумм расходов за IV квартал предшествующего года до принятия местного бюджета.

Четвертая стадия бюджетного процесса — исполнение бюджета совпадает с бюджетным годом и длится с 1 января по 31 декабря. Исполнение бюджетов осуществляется по доходной и расходной частям бюджетов. Исполнение доходной части бюджета связано с перечислением плательщиками соответствующих налогов и неналоговых платежей на счета бюджета того или иного уровня. Исполнение расходной части бюджета связано с использованием бюджетных средств, которые называются бюджетными кредитами.

Пятая стадия бюджетного процесса — стадия рассмотрения и утверждения отчета об исполнении бюджета выборным органом муниципального образования. В соответствии с Бюджетным кодексом отчетный доклад об исполнении местного бюджета за прошедший финансовый год представляется ежегодно в мае следующего за отчетным года.

Рациональное управление государственными финансами в условиях большого разнообразия бюджетных доходов и расходов, а также сложности финансово-бюджетных отношений, невозможно без использования единой, законодательно утвержденной системы движения денежных потоков. Этой цели служит специальная бюджетная классификация. В Российской Федерации до 1992 г. применялась бюджетная классификация бывшего СССР, которая состояла из двух частей: союзно-республиканской и местной. Затем была внедрена единая для всех уровней бюджетной системы новая бюджетная классификация.

Представительные органы власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления имеют право утверждать собственные бюджетные классификации. При этом они вправе производить детализацию статей классификации Российской Федерации, не нарушая общих принципов ее построения и единства.

Ведомственная классификация расходов местного бюджета, классификация источников внешнего финансирования дефицита местного бюджета и классификация видов муниципального внешнего долга и внешних активов не используются. На уровне субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления ведомственная классификация расходов бюджетов утверждается представительными органами власти этих двух уровней самостоятельно.

Конкретные указания о механизме и порядке использования бюджетной классификации издаются Министерством финансов Российской Федерации.

## **Глава 18**

# **ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО УПРАВЛЕНИЮ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ И ХОЗЯЙСТВУЮЩИМИ СУБЪЕКТАМИ**

## **§1. Полномочия органов местного самоуправления в области управления муниципальной собственностью**

Решение почти всех вопросов местного значения требует использования материальных и (или) финансовых средств. При этом практически повсеместно сложилась практика принятия решений в условиях дефицита средств. В этих условиях управление муниципальной собственностью, финансовыми ресурсами местного самоуправления следует признать одной из наиболее важных функций местного самоуправления.

Основную часть финансовых ресурсов местного самоуправления составляют средства местного бюджета, которые также являются муниципальной собственностью.

Наличие муниципальной собственности предусмотрено Конституцией РФ (ст. 8, 9, 130, 132). Статья 130 определяет, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное владение, пользование и распоряжение населением муниципальной собственностью. Статья 132 Конституции указывает на право органов местного самоуправления самостоятельно управлять муниципальной собственностью и относит это их полномочие к вопросам местного значения.

Конституция России устанавливает ряд обременений на использование муниципальной собственности. Так, в п. 3 ст. 40 предусмотрена обязательность предоставления жилищ из муниципальных жилищных фондов малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, бесплатно или за доступную плату. Пункт 2 ст. 43 предусматривает бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в муниципальных учреждениях и на предприятиях. Учитывая, что в названных конституционных нормах на органы местного самоуправления возлагаются государственные полномочия по обеспечению конституционно гарантируемых прав граждан на жилище и на образование, эти нормы следует рассматривать в совокупности с п. 2 ст. 132 Конституции, установившей, что передача государственных полномочий на муниципальный уровень должна сопровождаться передачей соответствующих материальных и финансовых средств.

Основным федеральным нормативным актом, регулирующим вопросы собственности, является Гражданский кодекс РФ. Согласно ст. 215 Гражданского кодекса муниципальной собственностью является "имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям".

В соответствии со ст. 125 ГК РФ право собственника в отношении муниципальной собственности осуществляют органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. По специальному поручению указанных органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования эти права могут также осуществлять государственные органы, иные органы местного самоуправления, юридические лица и граждане.

Согласно ст. 124 ГК РФ муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений — гражданами и

юридическими лицами. При этом к муниципальным образованиям применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей муниципальных образований как субъектов гражданского права.

Специфика ответственности по обязательствам муниципальных образований изложена в ст. 126 Гражданского кодекса. Она заключается в следующем:

муниципальные образования отвечают по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое закреплено за созданными ими юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в муниципальной собственности;

обращение взыскания на землю и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, допускается в случаях, предусмотренных законом;

юридические лица, созданные муниципальными образованиями, не отвечают по их обязательствам;

муниципальные образования не отвечают по обязательствам созданных ими юридических лиц, кроме случаев, предусмотренных законом;

Российская Федерация и субъекты Российской Федерации не отвечают по обязательствам муниципальных образований;

муниципальные образования не отвечают по обязательствам друг друга, а также по обязательствам Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Перечисленные правила не распространяются на случаи, когда Российская Федерация приняла на себя гарантию (поручительство) по обязательствам муниципального образования или юридического лица либо указанные субъекты приняли на себя гарантию (поручительство) по обязательствам Российской Федерации.

В указанных нормах ст. 124—126 Гражданского кодекса в отношении муниципальных образований установлено регулирование, аналогичное регулированию, предусмотренному в отношении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Однако ГК РФ содержит и нормы, устанавливающие отличия в правовом режиме муниципальной и государственной собственности. Так, в ст. 214 установлено: "Земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью". Статья 225 ГК РФ предусматривает преимущественное право органов местного самоуправления по обращению в муниципальную собственность бесхозных вещей. Часть норм Гражданского кодекса, определяющих правовое положение муниципальной собственности, подлежит дальнейшей конкретизации в законах, где также могут быть установлены нормы, относящиеся исключительно к муниципальной собственности. В частности, согласно ст. 212 ГК РФ законом определяются виды имущества, которые могут находиться только в муниципальной собственности.

## **§2. Отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности**

Органы местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности, могут

вступать в гражданско-правовые отношения, основанные на равенстве сторон, и публично-административные отношения, основанные на властеотношениях.

В гражданско-правовые отношения муниципальные образования могут вступать как обычные юридические лица.

Согласно действующему законодательству муниципальное образование может наделяться правами юридического лица. Следовательно, от имени муниципального образования могут приобретаться и осуществляться имущественные и иные права и обязанности, от его имени без доверенности могут выступать в суде глава местной администрации, другие должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования. Органы местного самоуправления, которые в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом.

Представительный орган муниципального образования и местная администрация как юридические лица действуют на основании общих для организаций данного вида положений Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" применительно к учреждениям.

Основаниями для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц являются устав муниципального образования и решение о создании соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица. В случае отсутствия устава муниципального образования основаниями для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц являются:

для представительного органа муниципального образования — протокол заседания представительного органа муниципального образования, содержащий решение о наделении этого представительного органа правами юридического лица; для иных органов местного самоуправления — решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица. Основаниями для государственной регистрации органов местной администрации в качестве юридических лиц являются решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа и утверждение положения о нем этим представительным органом муниципального образования.

В публично-административные отношения, основанные на властеотношениях, органы местного самоуправления вправе вступать в случаях, когда речь идет об участии этих органов в публично-правовых общественных отношениях.

Например, установление для предприятий, учреждений, организаций, не являющихся муниципальной собственностью, различного рода квот или принятие решений органами местного самоуправления о выдаче либо отказе в выдаче различного рода разрешений, лицензий, иных административно-правовых актов может быть основано только на властеотношениях. Более того, муниципальные правовые акты органов местного самоуправления обязательны для всех, кому они адресованы, и за их неисполнение могут быть применены меры ответственности.

В публичноправовые отношения органы местного самоуправления могут вступать и в тех случаях, когда муниципальное образование не является юридическим лицом, поскольку наличие или отсутствие прав юридического лица у муниципального образования не влияет на объем государственно-властных или административно-властных полномочий органов местного самоуправления, поскольку действующим законодательством местное самоуправление наделяется властными полномочиями не как объект гражданских правоотношений, а как ветвь публичной власти, признаваемой не только на территории Российской Федерации, но и на международном уровне.

## **Глава 19**

# **ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ, ОХРАНЫ ЗЕМЛИ, ДОБЫЧИ НЕДР И ДРУГИХ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ**

## **§1. Полномочия органов местного самоуправления в области использования земли и других природных ресурсов**

Полномочия органов местного самоуправления в данной сфере определяются Конституцией РФ и рядом законодательных и иных нормативных актов.

В целом можно определить, что органы местного самоуправления в области использования земли и других природных ресурсов наделены исключительной компетенцией, а полномочия этих органов исходят, в данном случае, из вопросов местного ведения.

Так, Указом Президента РФ от 2 марта 1992 г. № 213 "О порядке установления нормы бесплатной передачи земельных участков в собственность граждан"<sup>[44]</sup> главам местной администрации сельских районов предоставлено право устанавливать дифференцированную среднюю норму бесплатной передачи земли в собственность по выделяемым на территории района зонам с различной плотностью сельского населения.

Постановлением Правительства РФ от 2 февраля 1996 г. № 105<sup>[45]</sup> утверждено *Положение о порядке установления границ землепользования в застройке городов и других поселений*. В соответствии с данным Положением работы по межеванию проводятся на основании постановлений органов местного самоуправления или по заявкам владельцев недвижимости. Постановления органов местного самоуправления о межевании и сроки его проведения должны публиковаться в местной печати. При этом разработка проекта межевания территории может осуществляться по инициативе органов местного самоуправления с утверждением проекта межевания территории решением органа местного самоуправления, что является основанием для установления границ земельных участков на местности, закрепления их межевыми знаками и регистрации недвижимости в установленном порядке.

Организация работ по межеванию внутри существующей жилой застройки может осуществляться комиссией, специально создаваемой органами местного самоуправления на период проведения работ по межеванию, в которую включаются руководители и специалисты соответствующих комитетов по земельным ресурсам и землеустройству, архитектуре и градостроительству, управлению государственным (муниципальным) имуществом. В работе комиссии могут принимать участие представители иных органов местного самоуправления.

Указом Президента России от 7 марта 1996 г. № 337 "О реализации конституционных прав граждан на землю"<sup>[46]</sup> органам местного самоуправления в целях укрепления индивидуального сектора на селе дано право увеличить в установленном порядке за счет земельных долей (паев) предельные размеры земельных участков, предоставляемых гражданам для ведения личного подсобного хозяйства, а по заявлению собственника — выкупать его земельную долю в целях пополнения фонда перераспределения земель и передачи (продажи) юридическим лицам и гражданам Российской Федерации для производства сельскохозяйственной продукции.

В соответствии с постановлением Правительства России от 8 июня 1996 г. № 667 "Об утверждении Положения о порядке формирования целевого

земельного фонда для предоставления земель казачьим обществам, включенным в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, и режиме его использования” [47] органы местного самоуправления и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по предложениям территориальных комитетов по земельным ресурсам и землеустройству вправе принимать решение о создании целевого земельного фонда; определять состав и содержание работ по формированию целевого земельного фонда; принимать решение о включении земельных участков в целевой земельный фонд и устанавливают режим их использования.

На основании постановления Правительства РФ от 15 марта 1997 г. № 319 “О порядке определения нормативной цены земли” [48] органам местного самоуправления (администрации) по мере развития рынка земли предоставлено право своими решениями уточнять количество оценочных зон и их границы, повышать или понижать установленную в соответствии с п. данного постановления нормативную цену земли, но не более чем на 25%.

Постановлением Правительства РФ от 26 сентября 1997 г. № 1223 “Об утверждении Положения об определении размеров и установлении границ земельных участков в кондоминиумах” [49] органами местного самоуправления, в случае возложения на них такой обязанности, может быть утверждена Методика расчета нормативных размеров земельных участков в кондоминиумах. Порядок организации работ по определению размеров и установлению границ земельных участков в кондоминиумах, включая оплату подготовки и выдачи документов, необходимых для создания кондоминиумов, определяется органами местного самоуправления городов и других поселений, а в городах, где находятся несколько муниципальных образований, — в соответствии с уставом города. Указанные работы выполняются органом, уполномоченным органами местного самоуправления. Лица, не согласные с предложениями уполномоченного органа о размерах и границах земельного участка, могут обжаловать их в орган местного самоуправления. Передача земельных участков в кондоминиуме в собственность или аренду осуществляется в установленном порядке на основании решений органов государственной власти или органов местного самоуправления после установления границ земельных участков на местности.

Федеральным законом от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ “О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения” [50] установлено, что правовое регулирование деятельности в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения может осуществляться, в том числе, и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления в соответствии с Конституцией РФ могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ “Об ипотеке (залоге недвижимости)” [51] содержит ряд ограничений некоторых прав муниципалитетов на управление своими землями. Например, в соответствии с данным Законом ипотека земель, находящихся в муниципальной собственности, не допускается.

Отдельные полномочия органов местного самоуправления по вопросам учета земель установлены Федеральным законом от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ “О государственном земельном кадастре” [52]. Например, данным

Законом установлено, что органы местного самоуправления в соответствии с Конституцией РФ могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области осуществления деятельности по ведению государственного земельного кадастра с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Включение в государственный земельный кадастр дополнительных сведений, не установленных Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно и за счет средств местных бюджетов.

В соответствии с Земельным кодексом РФ [53] органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права. Это может относиться к вопросам:

традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и этнических общностей;

отнесения земель к категориям, перевод их из одной категории в другую;

изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд;

установления с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований;

разработки и реализации местных программ использования и охраны земель, а также иным полномочиям на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель.

Федеральным законом от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" [54] установлено, что до разграничения государственной собственности на землю государственная регистрация права государственной собственности на землю для осуществления распоряжения землями, находящимися в государственной собственности, не требуется. Распоряжение указанными землями до разграничения государственной собственности на землю осуществляется органами местного самоуправления в пределах их полномочий, если законодательством не предусмотрено иное.

Постановлением Правительства России от 4 марта 2002 г. № 140 "Об утверждении Правил подготовки и согласования перечней земельных участков, на которые у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности" [55] определено, что Перечни земельных участков подготавливаются по каждому муниципальному образованию отдельно по собственности Российской Федерации, собственности субъектов Российской Федерации и собственности муниципальных образований. В отдельные перечни земельных участков включаются: земельные участки, расположенные на территории двух и более субъектов Российской Федерации, а также земельные участки, расположенные на территории одного субъекта Российской Федерации, если на них возникает право собственности другого субъекта Российской Федерации, и земельные участки, расположенные в границах двух и более муниципальных образований, земельные участки, расположенные в границах одного муниципального образования, если на них возникает право собственности другого муниципального образования.

Постановлением Правительства РФ от 7 августа 2002 г. № 576 "О порядке распоряжения земельными участками, находящимися в государственной собственности, до разграничения государственной собственности на землю" [56] определено, что органы местного самоуправления или органы государственной власти, уполномоченные на распоряжение земельными



участками до разграничения государственной собственности на землю, при предоставлении гражданам и юридическим лицам земельных участков не вправе требовать представления документов, не указанных в настоящих Правилах, если иное не установлено федеральными законами.

## **§2. Полномочия органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды**

Основные полномочия органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды установлены Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды"[\[57\]](#). В указанном Федеральном законе используются основные понятия, подразумевающие под охраной окружающей среды, в том числе, деятельность органов местного самоуправления, направленную на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

Хозяйственная и иная деятельность органов местного самоуправления, оказывающая воздействие на окружающую среду, должна осуществляться на основе следующих принципов:

соблюдения прав человека на благоприятную окружающую среду;

обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека;

научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития благоприятной окружающей среды;

охраны, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов как необходимых условий обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;

ответственности, в том числе органов местного самоуправления, за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях;

платности природопользования и возмещение вреда окружающей среде;

независимости контроля в области охраны окружающей среды;

презумпции экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности;

обязательности оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности;

обязательности проведения государственной экологической экспертизы проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан;

учета природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности;

приоритета сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов;

допустимости воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду исходя из требований в области охраны окружающей среды;

обеспечения снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в соответствии с нормативами в

области охраны окружающей среды, которого можно достигнуть на основе использования наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов;

обязательности участия в деятельности по охране окружающей среды, в том числе органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц;

сохранения биологического разнообразия;

обеспечения интегрированного и индивидуального подходов к установлению требований в области охраны окружающей среды к субъектам хозяйственной и иной деятельности, осуществляющим такую деятельность или планирующим осуществление такой деятельности;

запрещения хозяйственной и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда растений, животных и других организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды;

соблюдения права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участия граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, в соответствии с законодательством;

ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;

организации и развития системы экологического образования, воспитания и формирования экологической культуры;

участия граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач охраны окружающей среды;

международного сотрудничества Российской Федерации в области охраны окружающей среды.

Конкретные полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, определяются в соответствии с федеральными законами. При этом Законом об охране окружающей среды установлено, что управление в области охраны окружающей среды осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с вышеназванным Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления и должностные лица обязаны оказывать содействие гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в реализации их прав в области охраны окружающей среды, а при осуществлении хозяйственной и иной деятельности обязаны принимать необходимые меры по предупреждению и устранению негативного воздействия шума, вибрации, электрических, электромагнитных, магнитных полей и иного негативного физического воздействия на окружающую среду в городских и сельских поселениях, зонах отдыха, местах обитания диких зверей и птиц, в том числе их размножения, на естественные экологические системы и природные ландшафты.

Информация о состоянии окружающей среды, ее изменении, полученная

при осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга), может использоваться органами местного самоуправления для разработки прогнозов социально-экономического развития и принятия соответствующих решений, разработки программ в области охраны окружающей среды.

Контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль) проводится в целях обеспечения органами местного самоуправления исполнения законодательства в области охраны окружающей среды, соблюдения требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, а также обеспечения экологической безопасности.

В Российской Федерации осуществляется, в том числе муниципальный и общественный контроль в области охраны окружающей среды. Субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны предоставить сведения об организации производственного экологического контроля в органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие соответственно муниципальный контроль в порядке, установленном законодательством. Муниципальный контроль в области охраны окружающей среды (муниципальный экологический контроль) на территории муниципального образования осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами. 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.

Результаты общественного контроля в области охраны окружающей среды (общественного экологического контроля), представленные в органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законодательством.

Органами местного самоуправления осуществляется экологическое просвещение, в том числе информирование населения о законодательстве в области охраны окружающей среды и законодательстве в области экологической безопасности, а также образовательными учреждениями, учреждениями культуры, музеями, библиотеками, природоохранными учреждениями, организациями спорта и туризма, иными юридическими лицами.

### **§3. Полномочия органов местного самоуправления по вопросам добычи и охраны недр и других природных ресурсов**

Согласно действующему законодательству добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в муниципальной собственности.

В соответствии с Законом РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 "О недрах"[\[58\]](#) (в последующ. ред.) органы местного самоуправления вправе осуществлять регулирование отношений недропользования в пределах предоставленных им действующим законодательством полномочий.

В компетенцию органов местного самоуправления районов, городов в сфере регулирования отношений недропользования входят:

- 1) участие в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения территории при предоставлении недр в пользование и отводе земельных участков;
- 2) развитие минерально-сырьевой базы для предприятий местной промышленности;

3) предоставление в соответствии с установленным порядком разрешений на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также на строительство подземных сооружений местного значения;

4) приостановление работ, связанных с использованием недр, на земельных участках в случае нарушения положений ст. 18 данного Закона;

5) контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

6) введение ограничений на пользование участками недр на территориях населенных пунктов, пригородных зон, объектов промышленности, транспорта и связи в случаях, если это пользование может создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей природной среде.

Законом оговорены и отдельные вопросы участия органов местного самоуправления при возникновении опасных ситуаций, связанных с добычей недр.

Например, вышеназванным Законом установлено, что при возникновении непосредственной угрозы жизни и здоровью населения в зоне влияния работ, связанных с использованием недр, руководители соответствующих предприятий обязаны незамедлительно информировать об этом соответствующие органы государственной власти и органы местного самоуправления.

## Глава 20

# ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ СТРОИТЕЛЬСТВА, ТРАНСПОРТА И ИНФОРМАЦИИ

*Полномочия органов местного самоуправления в области строительства являются в основном государственными полномочиями. Основные нормы о полномочиях этих органов в названной сфере передаются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а подзаконными актами переданные полномочия детализируются и конкретизируются.*

Так, Федеральным законом от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ "Об архитектурной деятельности в Российской Федерации"<sup>[59]</sup> определены права, обязанности и ответственность органов местного самоуправления при условии наделения их государственными полномочиями.

Градостроительным кодексом Российской Федерации<sup>[60]</sup> установлены основные полномочия органов местного самоуправления, касающиеся деятельности этих органов в области разработки и реализации правил застройки территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований, нормативности правовых актов органов местного самоуправления, регулирующих использование и изменения объектов недвижимости посредством введения градостроительных регламентов.

Кодексом установлено, что по вопросам градостроительной деятельности принимаются нормативные правовые акты органов местного самоуправления, а градостроительная деятельность применительно к объектам, указанным в Кодексе, может регулироваться также нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Кодексом также установлено, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления создают систему социального и культурно-бытового обслуживания населения в городских и сельских поселениях в соответствии с планировочной структурой поселений, их значением в межселенном социальном и культурно-бытовом обслуживании и с учетом развития предпринимательства и конкуренции в сфере услуг. Создание и развитие систем инженерной инфраструктуры и благоустройства территорий субъектов Российской Федерации, городских и сельских поселений, других муниципальных образований, создание и развитие системы транспортной инфраструктуры субъектов Российской Федерации и муниципальной системы транспортной инфраструктуры также обеспечивают органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления и организации обязаны создавать условия для беспрепятственного доступа инвалидов (в том числе инвалидов, использующих кресла-коляски и собак-проводников) 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 воздушным, железнодорожным, автомобильным, водным транспортом и всеми видами городского и пригородного пассажирского транспорта, средствами связи и информации.

Органы местного самоуправления в пределах своей компетенции должны рассматривать заявления граждан и их объединений, касающиеся вопросов градостроительной деятельности, затрагивающей их интересы, и в установленные сроки предоставляют им обоснованные ответы. Указанные заявления подлежат соответствующей регистрации.

В ведении муниципальных образований в области градостроительства находятся:

принятие и изменение правил застройки, иных нормативных правовых актов органов местного самоуправления в области градостроительства;

утверждение и реализация градостроительной документации о градостроительном планировании развития территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований и об их застройке, за исключением утверждения градостроительной документации, предусмотренной Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", схем и проектов развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур и благоустройства указанных территорий;

разработка проектов черты городских и сельских поселений, черты других муниципальных образований и внесение в соответствующий орган государственной власти предложений об их утверждении;

организация и проведение инвентаризации земель, других объектов недвижимости городских и сельских поселений, других муниципальных образований;

принятие решений об обеспечении потребностей населения в земельных участках из земель, находящихся в муниципальной собственности или переданных в ведение органов местного самоуправления, для осуществления градостроительной деятельности;

организация ведения государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности в случае наделения органов местного самоуправления соответствующими полномочиями;

выдача в установленном порядке разрешений на строительство объектов недвижимости;

разрешение споров в области градостроительной деятельности в пределах своей компетенции;

финансирование разработки и реализации градостроительной документации о градостроительном планировании развития территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований и об их застройке, программ проведения научно-исследовательских работ, а также разработки проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления в области градостроительства;

осуществление контроля за соблюдением нормативных правовых актов органов местного самоуправления в области градостроительства;

осуществление контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о градостроительстве;

утверждение положений об органах архитектуры и градостроительства городских и сельских поселений, других муниципальных образований;

информирование населения о принимаемых и принятых решениях в области градостроительства, организация и проведение референдумов по вопросам в области градостроительства;

выполнение функций заказчиков разработки градостроительной документации о градостроительном планировании развития территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований и об их застройке.

Полномочия выборных и других органов местного самоуправления и

должностных лиц местного самоуправления в области градостроительства определяются уставами муниципальных образований в соответствии с законодательством Российской Федерации о местном самоуправлении.

Органы архитектуры и градостроительства городских и сельских поселений, других муниципальных образований (местные органы архитектуры и градостроительства) образуются по решению органов местного самоуправления и организуют свою работу в соответствии с уставами муниципальных образований.

По предметам ведения местного самоуправления в области градостроительства местные органы архитектуры и градостроительства в соответствии с уставами муниципальных образований:

обеспечивают разработку, экспертизу, рассмотрение, согласование и представление на утверждение в установленном порядке градостроительной документации о градостроительном планировании развития территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований и об их застройке; проведение научно-исследовательских работ в области градостроительства;

участвуют в рассмотрении и согласовании территориальных комплексных схем градостроительного планирования развития территории соответствующего субъекта Российской Федерации и частей территории соответствующего субъекта Российской Федерации, схем и проектов развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур и благоустройства территории соответствующего субъекта Российской Федерации, градостроительных разделов целевых программ субъектов Российской Федерации и программ социально-экономического развития территорий субъектов Российской Федерации;

участвуют в разработке и реализации градостроительных разделов местных целевых программ и программ социально-экономического развития территорий муниципальных образований;

могут передавать по согласованию с органами местного самоуправления функции заказчиков градостроительной документации органам архитектуры и градостроительства соответствующих субъектов Российской Федерации;

осуществляют контроль за разработкой и реализацией градостроительной документации и оказывают содействие ее разработчикам в согласовании этой документации с государственными органами, органами местного самоуправления;

обеспечивают разработку правил застройки и других нормативных правовых актов органов местного самоуправления в области градостроительства;

осуществляют в установленном порядке подготовку документов в целях выдачи разрешений на строительство объектов недвижимости, а также регистрацию этапов выполнения инженерных изысканий для строительства;

выдают в установленном порядке градостроительные задания на разработку градостроительной документации;

организуют конкурсы на разработку градостроительной и проектной документации, архитектурно-художественное оформление и благоустройство территорий муниципальных образований;

согласовывают в установленном порядке проектную документацию в отношении объектов жилищно-гражданского, производственного, коммунального и природоохранного назначения, инженерной и

транспортной инфраструктур, а также благоустройства территорий муниципальных образований;

осуществляют на территориях городского и сельского поселений, другого муниципального образования ведение плана существующей застройки (опорного плана), регистрационного плана расположения сооружений и коммуникаций связи и инженерного оборудования, государственного градостроительного кадастра, мониторинга объектов градостроительной деятельности, а также архивного фонда инженерных изысканий для строительства;

участвуют в подготовке предложений о выборе земельных участков для строительства, реконструкции существующей застройки или их благоустройства в соответствии с градостроительной документацией, а также об установлении границ указанных земельных участков;

участвуют в подготовке проектов решений органов местного самоуправления о предоставлении земельных участков для строительства и реконструкции объектов недвижимости, а также в подготовке соответствующих графических и текстовых материалов;

осуществляют вынос в натуру (на местность) красных линий и других линий регулирования застройки, высотных отметок, осей зданий, строений и сооружений, трасс инженерных коммуникаций, а также принимают участие в установлении границ земельных участков на местности;

согласовывают землеустроительную документацию в отношении территорий, используемых для нужд сельского хозяйства в городских и сельских поселениях, других муниципальных образованиях и пригородных зонах городов;

участвуют в проведении работ по инвентаризации земель и других объектов недвижимости городских и сельских поселений, других муниципальных образований;

участвуют в подготовке документов для проведения конкурсов и аукционов земельных участков и других объектов недвижимости;

информируют население о состоянии среды жизнедеятельности и намерениях о ее изменении;

рассматривают заявления и обращения граждан и юридических лиц по вопросам осуществления градостроительной деятельности и принимают решения в пределах своей компетенции;

осуществляют контроль за использованием и охраной земель городских и сельских поселений в пределах своей компетенции;

осуществляют контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о градостроительстве и иных нормативных правовых актов в пределах своей компетенции;

участвуют в международном сотрудничестве в области градостроительства.

Законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления с учетом особенностей осуществления местного самоуправления в границах подведомственной им территории могут устанавливаться дополнительные полномочия местных органов архитектуры и градостроительства.

Местные органы архитектуры и градостроительства могут наделяться федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации отдельными государственными полномочиями в области



градостроительной деятельности с передачей для их осуществления необходимых материальных и финансовых средств.

Законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления могут устанавливаться иные виды градостроительной документации, за исключением видов градостроительной документации, установленных Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в зависимости от особенностей региональных и местных условий.

Решение органов государственной власти и органов местного самоуправления о разработке градостроительной документации любого вида или о внесении в нее изменений, а также основные положения градостроительной документации любого вида подлежат опубликованию.

Порядок проведения обсуждения разрабатываемой градостроительной документации любого вида с участием населения устанавливается законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами местного самоуправления.

Территориальные комплексные схемы градостроительного планирования развития территорий районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) разрабатываются и утверждаются органами местного самоуправления соответствующих районов и сельских округов по согласованию с органами местного самоуправления поселений, находящихся в пределах районов и сельских округов, в порядке, установленном Градостроительным кодексом.

Порядок участия субъектов Российской Федерации в реализации территориальных комплексных схем градостроительного планирования развития территорий районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) определяется по соглашению с соответствующими органами местного самоуправления.

Генеральный план города и его пригородной зоны может разрабатываться как единый документ на основе заключения соглашения между органами местного самоуправления сопредельных территорий.

Генеральные планы городских и сельских поселений разрабатываются и утверждаются органами местного самоуправления соответствующих поселений в порядке, установленном данным Кодексом.

Генеральный план городского или сельского поселения до его утверждения подлежит опубликованию и согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, специально уполномоченными государственными органами в области экологической экспертизы, а также с заинтересованными организациями и населением.

Порядок участия субъектов Российской Федерации в реализации генерального плана городского или сельского поселения определяется по соглашению с соответствующими органами местного самоуправления.

Проекты черты городского и сельского поселения, черты другого муниципального образования, за исключением проектов черты городов федерального значения, утверждаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с органами местного самоуправления сопредельных территорий.

Подземное и воздушное пространства в пределах установленных границ (черт) городских и сельских поселений находятся в ведении органов местного самоуправления, за исключением:

частей подземного и воздушного пространств, которые в соответствии с условиями зонирования территорий или разрешениями на строительство являются объектами, принадлежащими иным лицам;

части подземного пространства, предоставленной в установленном порядке в пользование иным лицам для геологического изучения недр, добычи полезных ископаемых и иных целей в соответствии с законодательством Российской Федерации о недрах;

части воздушного пространства, используемой для полетов воздушных судов и иной деятельности в области использования воздушного пространства в соответствии с воздушным законодательством Российской Федерации.

Правила застройки являются нормативным правовым актом органа местного самоуправления, устанавливающим порядок осуществления градостроительной деятельности на соответствующих территориях городских и сельских поселений, в том числе на территориях закрытых административно-территориальных образований.

Порядок разработки правил застройки, их рассмотрения, внесения в них изменений, информирования населения о разработке данных правил, их обсуждения, учета предложений граждан и их объединений об использовании и о застройке территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований, а также утверждения, публикации и введения их в действие определяется органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления вправе создавать комиссии по решению спорных вопросов регулирования использования и изменения объектов недвижимости с участием представителей граждан, их объединений и юридических лиц.

Органы местного самоуправления городских и сельских поселений в соответствии с местными условиями могут устанавливать иные территориальные зоны, а также включать в них земельные участки и иные объекты недвижимости. Порядок использования территорий общего пользования определяется органами местного самоуправления.

Строительство, реконструкция и расширение объектов недвижимости в пределах территорий резерва для развития поселения в границах пригородной зоны города осуществляются по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления осуществляют ведение государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности в отношении территории муниципального образования в случае наделения органов местного самоуправления соответствующими полномочиями и передачи им необходимых для осуществления указанных полномочий финансовых и материальных средств. Средства местного бюджета, а также средства, поступающие за оказание услуг по предоставлению сведений государственного градостроительного кадастра гражданам и юридическим лицам, могут использоваться для ведения государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности в отношении территории муниципального образования по решению органов местного самоуправления.

При проведении конкурсов по продаже гражданам и юридическим лицам земельных участков для застройки органами местного самоуправления к их участникам могут устанавливаться следующие дополнительные требования:

возмещение убытков и иных затрат на снос объектов недвижимости, переселение жителей, перенос сооружений и коммуникаций транспорта, связи и инженерного оборудования;

строительство объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур;

соблюдение сроков строительства объектов недвижимости;

благоустройство территорий общего пользования.

Нормы предоставления земельных участков вновь осваиваемых территорий устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления в соответствии с правилами застройки.

Проекты межевания территорий утверждаются органами местного самоуправления и являются основанием для установления границ земельных участков на местности.

Порядок разработки и утверждения проектов межевания территорий устанавливается органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления вправе вводить дополнительные требования к проектам застройки в соответствии с местными условиями, в том числе требования к проектированию и строительству в зонах охраны памятников истории и культуры, озеленению территорий, размещению архитектурных объектов малых форм, рекламы, вывесок и другой визуальной информации и иные требования.

Проекты застройки, разработанные по заказу органов местного самоуправления, утверждаются указанными органами в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, с учетом мнения населения.

Разрешение на строительство и утвержденная проектная документация подлежат регистрации органами местного самоуправления.

Орган местного самоуправления может отказать в выдаче разрешения на строительство в случаях:

несоответствия проектной документации разрешенному использованию земельного участка;

несоответствия проектной документации строительным нормам и правилам.

Публичный сервитут устанавливается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления на основании градостроительной документации и правил застройки в случаях, если это определяется государственными или общественными интересами.

Контроль за осуществлением градостроительной деятельности проводится органами местного самоуправления в пределах их компетенции.

Законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления соответствующие органы архитектуры и градостроительства могут наделяться дополнительными полномочиями на проведение контроля за осуществлением градостроительной деятельности.

*Полномочий органов местного самоуправления по вопросам транспорта не много.* В основном они касаются пределов согласования различных аспектов развития транспорта. Например, согласно Федеральному закону от 8 января 1998 г. № 2-ФЗ "Транспортный устав железных дорог Российской Федерации" [\[61\]](#) с органами местного самоуправления согласовывается вопрос о примыкании железнодорожных подъездных

путей к железнодорожным путям общего пользования, а также строительство новых железнодорожных подъездных путей.

Данным Законом установлено, что благоустройство привокзальных площадей осуществляют органы местного самоуправления. А строительство, содержание и ремонт зданий железнодорожных вокзалов осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации за счет средств железных дорог и средств органов местного самоуправления.

Федеральным законом от 25 августа 1995 г. № 153-ФЗ "О федеральном железнодорожном транспорте"<sup>[62]</sup> установлено, что земли железнодорожного транспорта должны соответствовать градостроительным и экологическим требованиям, устанавливаемым, в том числе, органами местного самоуправления. Однако органы местного самоуправления не вправе вмешиваться в деятельность железнодорожного транспорта, связанную с перевозочным процессом, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Органы местного самоуправления должны оказывать предприятиям и учреждениям железнодорожного транспорта помощь в ликвидации последствий крушений, аварий, стихийных бедствий, угрожающих жизни и здоровью людей, безопасности движения и сохранности грузов, а также в условиях сложной криминогенной обстановки. Порядок компенсации затрат органов местного самоуправления, связанных с оказанием помощи в ликвидации крушений, аварий, стихийных бедствий, определяется Правительством РФ.

Ущерб, причиненный железнодорожному транспорту в результате умышленного блокирования транспортных коммуникаций и иных незаконных действий, посягающих на его беспрепятственную и безопасную работу, возмещается, в том числе, органами местного самоуправления в случаях, если в результате их действий (бездействия) не были приняты необходимые меры для предупреждения и пресечения умышленного блокирования транспортных коммуникаций и иных незаконных действий в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В соответствии с Кодексом внутреннего водного транспорта Российской Федерации<sup>[63]</sup> плата за перевозки пассажиров и их багажа по транзитным, пригородным и местным маршрутам перевозок пассажиров устанавливается перевозчиками по согласованию с субъектами Российской Федерации и (или) органами местного самоуправления в случаях предоставления ими дотаций на осуществление перевозок пассажиров и их багажа по указанным маршрутам за счет средств соответствующих бюджетов.

*Полномочия органов местного самоуправления в области связи* довольно подробно регламентированы. Например, Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ "О почтовой связи"<sup>[64]</sup> установлено, что органы местного самоуправления:

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 труднодоступные 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 платы за пользование имуществом, находящимся в муниципальной собственности, 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 Российской Федерации предложения о развитии сети почтовой связи на территории муниципального образования.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления обязаны оказывать содействие организациям почтовой связи в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий и способствовать удовлетворению потребностей населения в услугах почтовой связи общего пользования, содействуют операторам почтовой связи в расширении видов и повышении качества оказываемых услуг почтовой связи.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе осуществлять финансирование деятельности организаций федеральной почтовой связи, если это предусмотрено законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут выделять организациям федеральной почтовой связи жилые помещения для использования их в качестве служебных без изменения формы собственности этих жилых помещений. Служебные жилые помещения предназначаются для заселения работниками, которые оказывают услуги почтовой связи на территории соответствующего субъекта Российской Федерации или муниципального образования и должны проживать по месту работы или вблизи его в связи с характером их трудовых отношений.

При планировании развития городов и сельских поселений, проектировании, строительстве и реконструкции кварталов, микрорайонов, других элементов планировочной структуры, а также жилых домов органы государственной власти субъектов Российской Федерации

Федерации и органы местного самоуправления в соответствии с государственными градостроительными нормативами и правилами должны предусматривать проектирование и строительство зданий, а также помещений для размещения объектов почтовой связи.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления должны предоставлять организациям федеральной почтовой связи соответствующие технологическим нормам нежилые помещения в существующих (или строящихся) жилых или иных зданиях в порядке и на условиях, определяемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

## **Глава 21**

### **ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЖИЛИЩНОЙ СФЕРЕ, В СФЕРЕ КОММУНАЛЬНОГО, БЫТОВОГО И ТОРГОВОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ**

Полномочия органов местного самоуправления в области жилищного и коммунального хозяйства, бытового и торгового обслуживания в основном относятся к ценообразованию или установлению тарифов, организации и контролю за исполнением установленных норм.

Необходимо отметить, что государственные полномочия в данных сферах управления органам местного самоуправления, как правило, не передаются.

Основная часть полномочий муниципалитетов в вышеназванных сферах как раз и относится к вопросам местного значения.

Так было и в советское время, примерно таким же объемом полномочий наделяются и в настоящее время органы местного самоуправления.

Например, в соответствии с постановлением Совета Министров РСФСР от 25 сентября 1985 г. № 415 "Об утверждении Правил пользования жилыми помещениями, содержания жилого дома и придомовой территории в РСФСР и типового договора найма жилого помещения в домах государственного, муниципального и общественного жилищного фонда в РСФСР (в ред. постановлений Правительства России от 18 января 1992 г. № 34, от 23 июля 1993 г. № 726) переустройство и перепланировка жилого и подсобных помещений, переоборудование балконов и лоджий могли производиться только в целях повышения благоустройства квартиры и допускались лишь с согласия совершеннолетних членов семьи нанимателя, наймодателя и с разрешения исполнительного комитета местного Совета народных депутатов, а уборка и очистка придомовой территории должны были производиться в часы, установленные исполнительным комитетом местного Совета народных депутатов. Этими же полномочиями наделены органы местного самоуправления и в настоящее время.

Большая часть полномочий органов местного самоуправления в данной сфере устанавливается исходя из целесообразности защиты интересов потребителей на местах.

Например, Законом РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300 "О защите прав потребителей"<sup>[65]</sup> (в последующ. ред.) установлено, что режим работы государственных, муниципальных организаций торговли, бытового и иных видов обслуживания потребителей устанавливается по решению соответственно органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления вправе подавать в суд иски, связанные с нарушением прав потребителей, либо иски, предъявляемые в интересах потребителя, группы потребителей, неопределенного круга потребителей, с освобождением от уплаты государственной пошлины.

В целях защиты прав потребителей на территории муниципального образования органы местного самоуправления вправе:

рассматривать жалобы потребителей, консультировать их по вопросам защиты прав потребителей;

анализировать договоры, заключаемые продавцами (исполнителями, изготовителями) с потребителями, в целях выявления условий, ущемляющих права потребителей;

при выявлении товаров (работ, услуг) ненадлежащего качества, а также опасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды незамедлительно извещать об этом федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контроль за качеством и безопасностью товаров (работ, услуг);

в случаях выявления продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг), не сопровождающихся достоверной и достаточной информацией, или с просроченными сроками годности, или без сроков годности, если установление этих сроков обязательно, приостанавливать продажу товаров (выполнение работ, оказание услуг) до предоставления информации или прекращать продажу товаров (выполнение работ, оказание услуг);

обращаться в суды в защиту прав потребителей (неопределенного круга потребителей).

Для обеспечения защиты прав потребителей органы местного самоуправления самостоятельно вправе сформировать соответствующие структуры.

Органы местного самоуправления вправе предъявлять иски в суды о признании действий продавцов (изготовителей, исполнителей) или организаций, выполняющих функции продавцов (изготовителей) на основании договоров с ними, противоправными в отношении неопределенного круга потребителей и прекращении этих действий.

Указом Президента РФ от 29 января 1992 г. № 65 "О свободе торговли"[\[66\]](#) в последующ. ред.) установлено, что местные органы власти и управления должны содействовать свободной торговле предприятий и граждан, обращая особое внимание на оборудование мест торговли, поддержание в них общественного порядка и соблюдение санитарных норм и правил, и обеспечить свободное перемещение товаров на территории Российской Федерации, предусмотренное Указом Президента РСФСР от 12 декабря 1991 г. № 269 "О едином экономическом пространстве РСФСР".

Полномочия органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства имеют определенные особенности. Большинство полномочий, переданных от органов исполнительной власти, содержатся в рекомендательных нормах. Например, Указом Президента России от 28 апреля 1997 г. № 425 "О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации"[\[67\]](#) утверждена Концепция реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации. При этом органам местного самоуправления рекомендовано разработать региональные программы реформы жилищно-коммунального хозяйства. В названной Концепции содержатся рекомендации органам местного самоуправления ускорить процесс разгосударствления организаций жилищно-коммунального хозяйства, функционирующих в этой сфере, обеспечить реальное равноправие хозяйствующих субъектов различных организационно-правовых форм и заключение соответствующих договоров на конкурсной основе, осуществлять контроль за установлением тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения и других потребителей путем введения оценки объективности расчета затрат предприятий — естественных монополистов и прибыли для формирования цен, а также обеспечивать участие в работе региональных энергетических комиссий всех заинтересованных сторон (органы местного самоуправления, организации по защите прав потребителей, антимонопольные органы и другие) при установлении тарифов как для организаций коммунального хозяйства, так и для организаций — поставщиков топливно-энергетического комплекса; повышать



организационно-правовую и финансово-экономическую независимость хозяйствующих субъектов для перехода на договорные отношения в сфере производства жилищно-коммунальных услуг; контролировать обеспечение в рамках договорных отношений гарантированного обслуживания потребителей жилищно-коммунальных услуг на уровне федеральных социальных стандартов; способствовать внедрению приборов индивидуального учета и регулирования расходов воды, тепла, газа и других энергоресурсов.

Постановлением Правительства РФ от 19 ноября 2001 г. № 804 "О федеральных стандартах перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг на 2002 год"[\[68\]](#) органам местного самоуправления рекомендовано:

а) устанавливать стандарт уровня платежей граждан за предоставляемые жилищно-коммунальные услуги (в целом по всем видам этих услуг) в 2002 г. в размере, предусмотренном в концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации, одобренной Указом Президента РФ от 28 апреля 1997 г. № 425;

б) руководствоваться федеральными стандартами и установленным стандартом уровня платежей граждан за предоставляемые жилищно-коммунальные услуги при расчете размера средств бюджетов муниципальных образований, направляемых на покрытие расходов предприятий и организаций жилищно-коммунального хозяйства;

в) устанавливать стандарты предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. метр общей площади жилья по муниципальным образованиям дифференцированно, с учетом арктических районов, районов Крайнего Севера и приравненных к ним территорий, в пределах утвержденного федерального стандарта для соответствующего субъекта Российской Федерации;

г) изменение оплаты жилищно-коммунальных услуг осуществлять с учетом уровня доходов населения и мер по социальной защите малоимущих категорий граждан, а также реализации мероприятий, направленных на снижение издержек при оказании жилищно-коммунальных услуг и повышение качества обслуживания потребителей;

д) обеспечить в 2002—2003 годах поэтапное сближение тарифов на водоснабжение, водоотведение и теплоснабжение, а также на уничтожение, утилизацию и захоронение твердых бытовых отходов (по категориям потребителей) и сокращение дотирования предоставляемых населению услуг за счет промышленных и приравненных к ним потребителей.

Постановлением Правительства РФ от 1 июля 2002 г. № 490 "О проведении эксперимента по применению экономической модели реформирования жилищно-коммунального хозяйства"[\[69\]](#) органам местного самоуправления рекомендовано:

а) принять необходимые меры по организации и проведению эксперимента на соответствующих территориях;

б) определить в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, уполномоченные банки, привлекаемые в ходе эксперимента к формированию системы персонализированных социальных счетов для осуществления адресной социальной поддержки населения при оплате жилищно-коммунальных услуг;

в) устанавливать дифференцированные ставки оплаты жилищно-коммунальных услуг в зависимости от их количества и качества;

г) формировать проекты соответствующих бюджетов с включением в них

расходов на предоставление населению субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг, обеспечивающих полное возмещение экономически обоснованных затрат на оказание указанных услуг;

д) организовать контроль за проведением эксперимента.

В действующем законодательстве, особенно в подзаконных актах, редко используются нормы, расширяющие полномочия органов местного самоуправления в этой сфере. Чаще всего используется опосредованное регулирование полномочий этих органов. Например, постановлением Правительства России от 26 мая 1997 г. № 621 "О федеральных стандартах перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг"<sup>[70]</sup> установлено, что при сохранении за органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления права определять основные параметры перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг размеры финансовой помощи, оказываемой субъектам Российской Федерации из средств федерального бюджета (в первую очередь в виде трансфертов), рассчитываются на основании ежегодно определяемых в соответствии с утвержденной в установленном порядке методикой федеральных стандартов.

Подзаконные акты российского законодательства иногда конкретизируют полномочия органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства через инструктивный правовой материал, через различного рода правила, порядки, инструкции. Например, постановлением Правительства России от 12 февраля 1999г. № 167 "Об утверждении Правил пользования системами коммунального водоснабжения и канализации в Российской Федерации"<sup>[71]</sup> при толковании понятийного аппарата, используемого в данном акте, конкретизируются полномочия муниципалитетов. В части первой Правил указано, что "лимит водопотребления (водоотведения) — это установленный абоненту органами местного самоуправления предельный объем отпущенной (полученной) питьевой воды и принимаемых (сбрасываемых) сточных вод на определенный период времени; а "нормативы водоотведения или нормативы сброса" — это установление органами местного самоуправления показателей объема и состава сточных вод, разрешенные к приему (сбросу) в системы канализации и обеспечивающие нормальное функционирование. "Разрешительная документация"— это разрешение на присоединение к системам водоснабжения (канализации), выдаваемое органами местного самоуправления по согласованию с местными службами Госсанэпиднадзора, и технические условия на присоединение, выдаваемые организацией водопроводно-канализационного хозяйства.

Данными Правилами установлено, что для населенных пунктов, имеющих общесплавные системы канализации, по решению органов местного самоуправления разрабатываются и утверждаются в установленном порядке местные правила пользования такими системами канализации. Для присоединения новых, реконструируемых, перепрофилируемых или расширяемых объектов к системам водоснабжения и канализации, а также при выполнении водоохраных мероприятий абонент (заказчик) должен получить разрешение органов местного самоуправления, выдаваемое при наличии заключения организации водопроводно-канализационного хозяйства о технической возможности присоединения к системам водоснабжения и канализации. При этом организация водопроводно-канализационного хозяйства при наличии технической возможности и заявки с необходимыми расчетами производит присоединение к системам водоснабжения и канализации строящихся объектов и торговых организаций, работающих только в летний период, и объектов дорожного

хозяйства и благоустройства, расположенных в местах, разрешенных органами местного самоуправления, по временной схеме. Учет объемов питьевой воды на пожаротушение, ликвидацию аварий и стихийных бедствий, а также ее оплата осуществляются в порядке, определяемом органами местного самоуправления. Лимиты водопотребления и водоотведения абонентам устанавливаются органами местного самоуправления или уполномоченной ими организацией водопроводно-канализационного хозяйства. Нормативы водоотведения (сброса) по составу сточных вод устанавливаются абоненту также органами местного самоуправления или уполномоченной ими организацией водопроводно-канализационного хозяйства.

Если к абоненту присоединены субабоненты, то расчет за отпуск им воды и прием от них сточных вод и загрязняющих веществ производится субабонентами по договорам, если иной порядок расчетов не установлен органами местного самоуправления.

Постановлением Правительства РФ от 2 августа 1999 г. № 887 "О совершенствовании системы оплаты жилья и коммунальных услуг и мерах по социальной защите населения"[\[72\]](#) (в последующ. ред.) установлено, что органами местного самоуправления утверждаются:

нормативы потребления жилищно-коммунальных услуг; ставки и тарифы на жилищно-коммунальные услуги (кроме тарифов на электроэнергию и газ) с учетом реализации мероприятий по их снижению в результате выявляемых при проведении экспертизы тарифов на товары, работы и услуги, учитываемых в их оплате, необоснованных затрат. Принятию решения по пересмотру размеров ставок и тарифов на жилищно-коммунальные услуги должна предшествовать проводимая в обязательном порядке экспертиза экономической обоснованности тарифов на товары, работы и услуги, учитываемых при оплате соответствующих услуг.

Органы местного самоуправления имеют право в течение переходного периода устанавливать размер максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи и размер платежей граждан за предоставляемые жилищно-коммунальные услуги.

При этом установление предельных размеров платы населения за жилье и коммунальные услуги ниже федерального стандарта не может служить основанием для перераспределения средств.

Постановлением Правительства России от 21 августа 2001 г. № 609 "О мерах по ликвидации системы перекрестного субсидирования потребителей услуг по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, а также уничтожению, утилизации и захоронению твердых бытовых отходов"[\[73\]](#) органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в пределах их полномочий предписано в 2002—2003 годах принять меры по поэтапному сближению тарифов по категориям потребителей на услуги по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, а также уничтожению, утилизации и захоронению твердых бытовых отходов и довести в 2003 г. тарифы на указанные услуги для всех потребителей до уровня, обеспечивающего возмещение затрат на их предоставление и развитие объектов коммунальной инженерной инфраструктуры; обеспечить адресную социальную помощь малообеспеченным слоям населения для оплаты коммунальных услуг.

При этом органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано устанавливать нормативы потребления коммунальных услуг для населения в соответствии с Методическими рекомендациями по

определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства РФ от 17 февраля 1999 г. № 192; устанавливать тарифы на услуги на основании подтвержденных экспертизой экономически обоснованных затрат на предоставление этих услуг и с учетом Методических рекомендаций, указанных в подп. "а" п. 2 данного постановления, а также отказаться от практики установления для отдельных категорий потребителей льгот по оплате услуг по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, а также уничтожению, утилизации и захоронению твердых бытовых отходов с приведением своих нормативных актов по вопросам регулирования тарифов на указанные услуги в соответствии с указанным постановлением.

## **Глава 22**

### **ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ И КУЛЬТУРЫ**

В соответствии с Законом РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 "Об образовании"<sup>[74]</sup> (в последующ. ред.) установлено, что в муниципальных образовательных учреждениях, органах управления образованием создание и деятельность организационных структур политических партий, общественно-политических и религиозных движений и организаций (объединений) не допускаются.

Органы местного самоуправления вправе выступать учредителями образовательных учреждений и определять порядок приема граждан в такие учебные учреждения. Органы местного самоуправления не вправе изменять учебный план и учебный график гражданского образовательного учреждения после их утверждения, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Органы местного самоуправления вправе организовывать и координировать методическую, диагностическую и консультативную помощь семьям, воспитывающим детей дошкольного возраста на дому; могут давать согласие обучающимся до 15 лет оставить общеобразовательное учреждение. По решению органа управления образовательного учреждения за совершение противоправных действий, грубые и неоднократные нарушения устава образовательного учреждения могут разрешить исключение из данного образовательного учреждения обучающихся, достигших возраста 14 лет. Решение об исключении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (законных представителей), должно приниматься с согласия органов опеки и попечительства.

Образовательное учреждение обязано в трехдневный срок проинформировать органы местного самоуправления об исключении обучающегося. Органы местного самоуправления совместно с родителями (законными представителями) исключенного в месячный срок вправе принять меры, обеспечивающие его трудоустройство или продолжение обучения в другом образовательном учреждении.

В соответствии с названным Законом органы местного самоуправления ответственны за:

реализацию права граждан на получение установленного данным Законом обязательного основного общего образования;

ежегодную публикацию среднестатистических показателей о соответствии федеральным и местным требованиям условий осуществления образовательного процесса в образовательных учреждениях, расположенных на подведомственных им территориях.

К исключительной компетенции в области образования органов местного самоуправления относятся:

- 1) планирование, организация, регулирование и контроль деятельности местных (муниципальных) органов управления образованием, образовательных учреждений в целях осуществления государственной политики в области образования;
- 2) формирование местных бюджетов в части расходов на образование и соответствующих фондов развития образования, разработка и принятие местных нормативов финансирования системы образования;
- 3) обеспечение гражданам, проживающим на соответствующих территориях, возможности выбора общеобразовательного учреждения;

- 4) регулирование в пределах своей компетенции отношений собственности в системе образования;
- 5) создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений;
- 6) создание и ликвидация местных (муниципальных) органов управления образованием и (или) самоуправляемых школьных округов, определение их структуры и полномочий, назначение и увольнение по согласованию с государственными органами управления образованием руководителей местных органов управления образованием;
- 7) назначение руководителей муниципальных образовательных учреждений, если иное не предусмотрено типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов или решением органа местного самоуправления;
- 8) строительство зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий;
- 9) контроль условий аренды зданий, помещений и иных объектов собственности образовательными учреждениями;
- 10) использование государственных и муниципальных образовательных учреждений, объектов культуры и спорта в интересах образования;
- 11) установление дополнительных налогов и льгот, стимулирующих развитие образования;
- 12) учет детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы основного общего образования.

Разграничение компетенции в области образования между муниципальными образованиями, территория одного из которых является частью территории другого, регулируется в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации.

Разграничение компетенции в области образования между органами местного самоуправления регулируется в порядке, установленном уставом (положением) органов местного самоуправления.

Местные (муниципальные) органы управления образованием не вправе самостоятельно принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные к компетенции государственных органов управления образованием.

Лицензия на право ведения образовательной деятельности выдается государственным органом управления образованием или органом местного самоуправления, наделенным соответствующими полномочиями законодательством субъекта Российской Федерации, на основании заключения экспертной комиссии. Лицензии на право ведения образовательной деятельности образовательным учреждениям религиозных организаций (объединений) выдаются по представлению руководства соответствующей конфессии.

Экспертная комиссия создается государственным органом управления образованием или органом местного самоуправления, наделенным соответствующими полномочиями законодательством субъекта Российской Федерации, по заявлению учредителя и проводит свою работу в месячный срок. В экспертную комиссию на паритетных началах входят представители государственного органа управления образованием, соответствующего органа местного самоуправления и (или) местного (муниципального) органа управления образованием, действующих образовательных учреждений, общественности.

Контроль за соблюдением образовательным учреждением независимо от его организационно-правовой формы предусмотренных лицензией условий обеспечивает государственный орган управления образованием или орган местного самоуправления, выдавший лицензию. В случае нарушения этих условий лицензия подлежит изъятию.

Аттестация образовательного учреждения проводится по его заявлению государственной аттестационной службой либо по ее поручению или по ее доверенности органами государственной власти, органами управления образованием и органами местного самоуправления с привлечением ведущих образовательных учреждений, общественности. Аттестация проводится один раз в пять лет, если иное не предусмотрено законом. Затраты на проведение аттестации оплачиваются образовательным учреждением.

Ликвидация сельского дошкольного образовательного или общеобразовательного учреждения допускается только с согласия схода жителей населенных пунктов, обслуживаемых данным учреждением.

Местные (муниципальные) органы управления образованием могут создаваться по решению соответствующих органов местного самоуправления.

Государственная и (или) муниципальная собственность, закрепленная за образовательным учреждением, может отчуждаться собственником в порядке и на условиях, которые установлены законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации и правовыми актами органов местного самоуправления, принятыми в пределах своих полномочий.

Государственные и местные (муниципальные) органы управления образованием обязаны оказывать на договорных началах посреднические услуги подведомственным образовательным учреждениям (если последние в них нуждаются) в решении вопросов содержания и развития материально-технической базы.

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.

Организация питания в образовательном учреждении возлагается органами местного самоуправления на образовательные учреждения и организации общественного питания.

В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации"<sup>[75]</sup> (в последующ. ред.) органы местного самоуправления в соответствии со своей компетенцией должны содействовать ребенку в реализации и защите его прав и законных интересов с учетом возраста ребенка и в пределах установленного законодательством Российской Федерации объема дееспособности ребенка посредством принятия соответствующих нормативных правовых актов, проведения методической, информационной и иной работы с ребенком по разъяснению его прав и обязанностей, порядка защиты прав, установленных законодательством Российской Федерации, а также посредством поощрения исполнения ребенком обязанностей, поддержки практики правоприменения в области защиты прав и законных интересов ребенка.

Основами законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 г. № 3612-1<sup>[76]</sup> установлено, что в целях обеспечения общедоступности культурной деятельности, культурных ценностей и благ

для всех граждан органы местного самоуправления в соответствии со своей компетенцией обязаны:

поощрять, в том числе через налоговую и ценовую политику, деятельность граждан по приобщению детей к творчеству и культурному развитию, занятию самообразованием, любительским искусством, ремеслами;

создавать условия для всеобщего эстетического воспитания и массового начального художественного образования, прежде всего посредством гуманитаризации всей системы образования, поддержки и развития сети специальных учреждений и организаций — школ искусств, студий, курсов, сохранения бесплатности для населения основных услуг библиотек всех ведомств, любительского искусства (самодеятельного художественного творчества);

стимулировать посредством налоговых льгот, кредитов, приоритетной передачи зданий и другими способами создание и деятельность государственных и негосударственных, в том числе частных, организаций культуры, способствовать развитию их материально-технической базы;

осуществлять бюджетное финансирование государственных организаций культуры и при необходимости принимать долевое участие в финансировании негосударственных организаций культуры;

способствовать развитию благотворительности, меценатства и спонсорства в области культуры;

осуществлять свой протекционизм (покровительство) в области культуры по отношению к наименее экономически и социально защищенным слоям и группам населения;

публиковать для сведения населения ежегодные данные о социокультурной ситуации.

Органы местного самоуправления не имеют право вмешиваться в творческую деятельность граждан и их объединений, государственных и негосударственных организаций культуры, за исключением случаев, когда такая деятельность ведет к пропаганде войны, насилия и жестокости, расовой, национальной, религиозной, классовой и иной исключительности или нетерпимости, порнографии. Органы местного самоуправления обязаны содействовать сохранности и использованию памятников, находящихся в частной и коллективной собственности, брать особо значимые из них на государственный учет.

К ведению органов местного самоуправления в области культуры относятся:

осуществление государственной политики в области культуры на своей территории;

формирование местных бюджетов и фондов развития культуры, разработка и принятие местных нормативов финансирования культуры;

регулирование в пределах своих полномочий и компетенции отношений собственности в области культуры;

создание, реорганизация и ликвидация муниципальных организаций культуры, регистрация организаций культуры на подведомственной территории;

создание и ликвидация местных органов управления в области культуры, определение их структуры и полномочий, назначение руководителей местных органов управления в области культуры;

назначение руководителей муниципальных организаций культуры;



строительство зданий и сооружений муниципальных организаций культуры, обустройство прилегающих к ним территорий;

контроль условий аренды зданий, помещений и иных объектов собственности организациями культуры.

Общественные объединения, предприятия, организации и граждане имеют право самостоятельно или на договорной основе создавать фонды для финансирования культурной деятельности. В качестве соучредителей фондов могут выступать государственные органы и органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления обязаны оказывать помощь подведомственным организациям культуры (если последние в ней нуждаются) в решении вопросов содержания и развития материально-технической базы.

Органы местного самоуправления предоставляют творческим работникам, коллективам творческих работников в пользование или аренду помещения для студий, мастерских, лабораторий и иных рабочих мест, необходимых для творческой деятельности, с установлением арендной платы в размере, не превышающем стоимости оплаты коммунальных услуг. Органы местного самоуправления могут за счет собственных ресурсов предоставлять работникам культуры дополнительные льготы, не установленные законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Закон РФ от 14 января 1993 г. № 4292—1 "Об увековечении памяти погибших при защите Отечества" [\[77\]](#) установил, что захоронение (перезахоронение) погибших при защите Отечества осуществляется с отданием воинских почестей. При этом не запрещается проведение религиозных обрядов. Ответственность за захоронение, оборудование и оформление могил и кладбищ погибших при защите Отечества возлагается на местные органы власти и управления и органы военного управления.

Захоронение непогребенных останков погибших, обнаруженных в ходе поисковой работы, организуют и проводят местные органы власти и управления.

Воинские захоронения подлежат государственному учету. На территории Российской Федерации их учет ведется местными органами власти и управления. Ответственность за содержание воинских захоронений на территории Российской Федерации возлагается на местные органы власти и управления, а на закрытых территориях воинских гарнизонов — на начальников этих гарнизонов. В целях обеспечения сохранности воинских захоронений в местах, где они расположены, местными органами власти и управления устанавливаются охранные зоны и зоны охраняемого природного ландшафта в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации.

Строительные, земляные, дорожные и другие работы, в результате которых могут быть повреждены воинские захоронения, проводятся только после согласования с местными органами власти и управления и органами военного управления.

Предприятия, организации, учреждения и граждане несут ответственность за сохранность воинских захоронений, находящихся на землях, предоставленных им в пользование. В случае обнаружения захоронений на предоставленных им землях они обязаны сообщить об этом в местные органы власти и управления и органы военного управления.

Пришедшие в негодность воинские захоронения, мемориальные сооружения и объекты, увековечивающие память погибших, подлежат

восстановлению местными органами власти и управления.

Работу по увековечению памяти погибших при защите Отечества организуют и проводят Министерство обороны РФ, Министерство внутренних дел РФ, Министерство иностранных дел РФ, Служба внешней разведки РФ, Министерство печати и информации РФ, Министерство культуры РФ, а также местные органы власти и управления.

Местные органы власти и управления:

организуют планирование и реализацию программ, направленных на увековечение памяти погибших при защите Отечества;

осуществляют мероприятия по содержанию в порядке и благоустройству воинских захоронений, мемориальных сооружений и объектов, увековечивающих память погибших при защите Отечества, которые находятся на их территориях;

проводят паспортизацию и учет воинских захоронений; привлекают общественные объединения для проведения поисковых работ;

осуществляют связь и взаимодействие с организациями других государств по сохранению и благоустройству воинских захоронений; создают резерв площадей для новых воинских захоронений;

руководят изданием книг Памяти;

контролируют исполнение данного Закона и при обнаружении нарушений принимают меры по их устранению.

Федеральным законом от 13 марта 1995 г. № 32-ФЗ "О днях воинской славы (победных днях) России"<sup>[78]</sup> установлено, что по решению органов местного самоуправления могут осуществляться и другие мероприятия по увековечению памяти российских воинов, отличившихся в сражениях, связанных с днями воинской славы России. При этом Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 80-ФЗ "Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941—1945 годов"<sup>[79]</sup> органы местного самоуправления ответственны за сохранение памятников Великой Отечественной войны, расположенных на подведомственных им территориях, поддержание их в состоянии, соответствующем достойному и уважительному отношению к памяти о Победе советского народа в Великой Отечественной войне.

Физкультура и спорт являются неотъемлемой частью культуры любой нации. Соответственно, российское законодательство активно привлекает органы местного самоуправления к участию в правовом регулировании общественных отношений в области физкультуры и спорта. Федеральный закон от 29 апреля 1999 г. № 80-ФЗ "О физической культуре и спорте в Российской Федерации"<sup>[80]</sup> разрешает муниципалитетам иметь спортивные школы как учреждения дополнительного образования, создаваемые в соответствии с Законом РФ "Об образовании", содержать за счет местных бюджетов спортивные школы и училища олимпийского резерва, в том числе финансировать их участие во всероссийских соревнованиях

В соответствии с Федеральным законом "Об общественных объединениях" органы местного самоуправления могут взаимодействовать с физкультурно-спортивными объединениями по всем вопросам развития физической культуры и спорта, в том числе:

координировать в установленном законодательством порядке свою деятельность по проблемам физкультурно-спортивного и олимпийского движения, при необходимости совместно проводить спортивные соревнования, спартакиады, другие физкультурно-спортивные мероприятия, организовывать пропаганду физической культуры и спорта,

осуществлять профессиональную подготовку работников физкультурно-спортивных организаций и обеспечивают повышение их квалификации, эффективно использовать спортивных сооружений и строительство новых спортивных сооружений;

оказывать помощь физкультурно-спортивным объединениям, содействовать выполнению ими уставных задач, заслушивать информацию по основным вопросам развития физической культуры и спорта, принимать соответствующие решения и контролировать их исполнение. Подобная совместная деятельность может осуществляться на условиях договоров;

осуществлять в установленном законодательством порядке сбор информации, представляемой физкультурно-спортивными объединениями в соответствии с формами, и давать по ним заключения и рекомендации.

Органы местного самоуправления могут включать вопросы развития физической культуры и спорта в соглашения по социальным проблемам и охране труда, организовывать контроль за выполнением таких соглашений и своих программ развития физической культуры и спорта.

Органы местного самоуправления с участием органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области образования, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области физической культуры и спорта имеют право вводить дополнительные учебные и внеучебные физкультурно-спортивные занятия в дошкольных и других образовательных учреждениях.

Нормативными правовыми актами органа местного самоуправления организации, расположенные на территории соответствующего субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, 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.

Создание условий для занятий физической культурой граждан по месту жительства и в местах массового отдыха может осуществляться органами местного самоуправления в соответствии с муниципальными программами развития физической культуры и спорта.

Органы местного самоуправления вправе участвовать в организации физкультурно-оздоровительной работы с инвалидами, проведении с ними физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий, подготовке спортсменов-инвалидов и обеспечении направления их на всероссийские и международные спортивные соревнования.

Нормативными правовыми актами органов местного самоуправления может быть предусмотрена выплата денежной компенсации спортсменам-любителям, представляющим на спортивных соревнованиях муниципальные физкультурно-спортивные организации.

Органы местного самоуправления могут выплачивать за счет собственных бюджетов и внебюджетных средств, а также иных не запрещенных законом источников ежемесячное денежное содержание выдающимся спортсменам — олимпийским чемпионам, чемпионам мира и Европы, имеющим звания "Заслуженный мастер спорта СССР", "Заслуженный мастер спорта России", "Мастер спорта СССР международного класса", "Мастер спорта России международного класса", входившим или входящим в состав сборных команд Российской Федерации либо сборных команд СССР по различным видам спорта, их тренерам, имеющим звания "Заслуженный тренер России", "Заслуженный тренер РСФСР" или звание "Заслуженный тренер СССР".

Отнесение физкультурно-оздоровительных, спортивных и спортивно-технических сооружений к сооружениям, используемым для организации физкультурно-массовой и спортивной работы с гражданами, предоставление льгот по вопросам налогообложения и иным платежам проводятся, в том числе, органами местного самоуправления по представлениям соответствующих физкультурно-спортивных организаций в установленном законодательством порядке.

Содержание физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружений по месту жительства граждан, в том числе ремонт таких сооружений, организация массовых спортивных мероприятий, оплата труда работников физкультурно-спортивных организаций, проводящих занятия с жителями микрорайонов или поселков, могут осуществляться в порядке, определенном правовыми актами органов местного самоуправления.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и 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 региональных, муниципальных спортивных сооружениях занятия бесплатно или на льготных условиях для детей дошкольного возраста, детей из малообеспеченных и многодетных семей, а также для обучающихся в образовательных учреждениях, пенсионеров, инвалидов и в случае необходимости предусматривать компенсацию соответствующим спортивным сооружениям за счет средств субъектов Российской Федерации, местных бюджетов или других не запрещенных законом источников.

## Глава 23

### ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ НАСЕЛЕНИЯ

Основная часть полномочий органов местного самоуправления в области охраны здоровья населения не связана с вопросами местного значения органов местного самоуправления, поскольку охрана здоровья населения является не местной проблемой, а общегосударственной задачей. Тем не менее федеральное законодательство наряду с возложением на муниципальные власти обязанностей решения тех или иных вопросов в здравоохранении расширило полномочия органов местного самоуправления для эффективного управления на местах. Например, в соответствии с Законом РСФСР от 28 июня 1991 г. № 1499-1 "О медицинском страховании граждан в РСФСР"<sup>[81]</sup> (в последующ. ред.) местная администрация вправе определять размеры финансирования муниципальной системы здравоохранения.

Закон РФ от 9 июня 1993 г. № 5142-1 "О донорстве крови и ее компонентов"<sup>[82]</sup> (в последующ. ред.) установил, что органы местного самоуправления в пределах своих полномочий должны обеспечивать на соответствующих территориях выполнение государственных программ развития донорства крови и ее компонентов, финансирование и материально-техническое обеспечение учреждений здравоохранения, осуществляющих заготовку, переработку, хранение донорской крови и ее компонентов, предоставление донору льгот, установленных законодательством Российской Федерации.

Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1<sup>[83]</sup> установили предметы ведения органов местного самоуправления в области охраны здоровья населения.

К ведению органов местного самоуправления в вопросах охраны здоровья граждан относятся:

- 1) контроль за соблюдением законодательства в области охраны здоровья граждан;
- 2) защита прав и свобод человека и гражданина в области охраны здоровья;
- 3) формирование органов управления муниципальной системы здравоохранения; развитие сети учреждений муниципальной системы здравоохранения, определение характера и объема их деятельности; создание условий для развития частной системы здравоохранения; организация первичной медико-санитарной, других видов медико-социальной помощи, обеспечение ее доступности, контроль за соблюдением стандартов качества медицинской помощи, обеспечение граждан лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения на подведомственной территории;
- 4) формирование собственного бюджета в части расходов на здравоохранение;
- 5) обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения и условий для осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора на подведомственной территории; выявление факторов, неблагоприятно влияющих на здоровье граждан, информирование о них населения и проведение мероприятий по их устранению, осуществление профилактических, санитарно-гигиенических, противоэпидемических и природоохранных мер;
- 6) координация и контроль деятельности предприятий, учреждений и

организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения в пределах своих полномочий, контроль за качеством оказываемой медико-социальной помощи в частной системе здравоохранения;

7) формирование целевых фондов, предназначенных для охраны здоровья граждан; осуществление мер по обязательному медицинскому страхованию граждан;

8) лицензирование медицинской и фармацевтической деятельности на подведомственной территории по поручению органа государственного управления соответствующего субъекта Российской Федерации;

9) охрана окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности; ликвидация последствий катастроф и стихийных бедствий;

10) создание и обеспечение деятельности учреждений для проведения реабилитации инвалидов и лиц, страдающих психическими расстройствами, организация их обучения, профессиональной переподготовки и трудового устройства, создание специализированных предприятий, цехов и иных форм организации производства для этих групп населения, а также специальных учреждений для неизлечимо больных пациентов;

11) регулярное информирование населения, в том числе через средства массовой информации, о распространенности социально значимых заболеваний и состояний, представляющих опасность для окружающих;

12) реализация мер по охране семьи, материнства, отцовства и детства; санитарно-гигиеническое образование населения.

К муниципальной системе здравоохранения относятся муниципальные органы управления здравоохранением и находящиеся в муниципальной собственности лечебно-профилактические и научно-исследовательские учреждения, фармацевтические предприятия и организации, аптечные учреждения, учреждения судебно-медицинской экспертизы, образовательные учреждения, которые являются юридическими лицами и осуществляют свою деятельность в соответствии с вышеназванными Основами, другими актами законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, нормативными актами Министерства здравоохранения РФ, министерств здравоохранения субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Муниципальные органы управления здравоохранением несут ответственность за санитарно-гигиеническое образование населения, обеспечение доступности населению гарантированного объема медико-социальной помощи, развитие муниципальной системы здравоохранения на подведомственной территории, осуществляют контроль за качеством оказания медико-социальной и лекарственной помощи предприятиями, учреждениями и организациями государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, а также лицами, занимающимися частной медицинской практикой.

Органы местного самоуправления, в числе иных органов публичной власти, вправе регулировать деятельность учреждений частной системы здравоохранения.

При органах государственной власти и управления, на предприятиях, в учреждениях, организациях государственной или муниципальной системы здравоохранения могут создаваться комитеты (комиссии) по вопросам этики в области охраны здоровья граждан в целях защиты прав человека и отдельных групп населения в этой области, для участия в разработке норм медицинской этики и решении вопросов, связанных с их нарушением, в подготовке рекомендаций по приоритетным направлениям

практической и научно-исследовательской деятельности, для решения иных вопросов в области охраны здоровья граждан.

Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»<sup>[84]</sup> (в последующ. ред.) на органы местного самоуправления возложена обязанность осуществлять деятельность в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в пределах своих полномочий, предоставленных им законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом от 22 июня 1998 г. № 86-ФЗ «О лекарственных средствах»<sup>95</sup><sup>[85]</sup> (в последующ. ред.) установлено, что решение об открытии нового аптечного учреждения принимается органом местного самоуправления. Для получения заключения о соответствии организации производства лекарственных средств требованиям данного Федерального закона предприятие — производитель лекарственных средств должно представить в федеральный орган контроля качества лекарственных средств документы, подтверждающие согласие органов местного самоуправления на размещение производства лекарственных средств на данной территории.

В соответствии с Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»<sup>[86]</sup> на органы местного самоуправления, а также органы, специально уполномоченные на решение задач в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и в области противодействия их незаконному обороту, в пределах своей компетенции возложена обязанность по организации исполнения законодательства Российской Федерации о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах.

В соответствии с Законом РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»<sup>[87]</sup> (в последующ. ред.) контроль за деятельностью учреждений и лиц, оказывающих психиатрическую помощь, возложен на органы местного самоуправления.

Закон РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии»<sup>[88]</sup> обязал органы местного самоуправления предоставлять безвозмездно в пользование учреждениям и организациям Государственной ветеринарной службы (в том числе зональным управлениям государственного ветеринарного надзора на Государственной границе Российской Федерации и транспорте, пограничным и транспортным ветеринарным контрольным пунктам, лабораториям ветеринарно-санитарной экспертизы на рынках) служебные помещения, необходимое оборудование и средства связи, а также компенсировать затраты на их эксплуатацию.

## Глава 24

### ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ

На органы местного самоуправления возлагается очень много обязанностей, что, по сути, не совсем справедливо, поскольку социальное обеспечение граждан Российской Федерации является общегосударственной задачей, а не вопросом местного значения.

Начиная с 90-х годов прошлого века государство старалось переложить основную тяжесть решения социальных проблем на местные власти. Поэтому Законом РСФСР от 20 ноября 1990 г. № 340-1 "О государственных пенсиях в РСФСР"[\[89\]](#) (в последующ. действ. ред.) было установлено, что отношения, связанные с пенсионным обеспечением граждан за счет средств местных бюджетов, регулируются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Достаточно много обязанностей возложил на органы местного самоуправления и Закон РСФСР от 15 мая 1991 г. № 1244—1 "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС"[\[90\]](#). В соответствии с данным Законом выплата компенсации и оплата расходов, связанных с переездом, были возложены на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления по прежнему месту жительства.

При этом Законом было установлено, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения и организации, профсоюзные органы могут принимать в пределах своих полномочий дополнительные меры по обеспечению чистыми продуктами питания, улучшению материально-бытовых условий, медицинского, торгового и транспортного обслуживания граждан, на которых распространяется действие данного Закона. Контроль за исполнением Закона был возложен на органы местного самоуправления.

"Перекладывание" государственных обязанностей по предоставлению льгот из федерального центра на местный уровень не всегда позволяет решать социальные проблемы. Например, на основании постановления Правительства РФ от 16 декабря 1992 г. № 981 "О льготах по оплате проезда на транспорте для учащихся государственных и муниципальных средних специальных учебных заведений, студентов и аспирантов государственных и муниципальных высших учебных заведений и научно-исследовательских институтов, слушателей подготовительных отделений при государственных и муниципальных высших учебных заведениях"[\[91\]](#) (в последующ. ред.) органам местного самоуправления предоставлено право за счет средств местного бюджета учащимся государственных и муниципальных средних специальных учебных заведений, студентам и аспирантам государственных и муниципальных высших учебных заведений и научно-исследовательских институтов, обучающимся с отрывом от работы, слушателям подготовительных отделений при государственных и муниципальных высших учебных заведениях устанавливать компенсацию до 50% стоимости билетов. Однако из-за отсутствия бюджетных средств действие этого постановления неоднократно приостанавливалось.

Предоставляя те или иные права органам местного самоуправления в области социального обеспечения, государство пытается как можно больше приблизить органы местного самоуправления к социально незащищенным слоям населения. Например, органы местного



самоуправления, в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ "О ветеранах"<sup>[92]</sup> (в последующ. ред.) должны участвовать в реализации государственной политики в отношении ветеранов. Расходы органов местного самоуправления, связанные с предоставлением льгот ветеранам, учитываются при взаиморасчетах федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации и имеют целевое назначение. Органы местного самоуправления, предприятия, учреждения и организации вправе в пределах своей компетенции и имеющихся у них средств принимать решения о дополнительных мерах социальной защиты ветеранов, не предусмотренных названным Федеральным законом.

Органы местного самоуправления вправе определять условия отпуска древесины на корню для строительства жилых домов инвалидам войны, устанавливать нормативы потребления коммунальных услуг (водоснабжение, водоотведение, вывоз бытовых и других отходов, газ, электрическая и тепловая энергия для инвалидов, участников войны, для семей погибших (умерших) инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны, ветеранов боевых действий), ветеранам труда при выходе на пенсию и предоставлять льготы в данной сфере. Органы местного самоуправления должны оказывать содействие деятельности общественных объединений ветеранов.

В соответствии с Федеральным законом от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов"<sup>[93]</sup> дети-инвалиды, проживающие в стационарных учреждениях социального обслуживания, являющиеся сиротами или лишенные попечительства родителей, по достижении 18 лет подлежат обеспечению жилыми помещениями вне очереди органами местного самоуправления по месту нахождения данных учреждений либо по месту их прежнего жительства по их выбору, если индивидуальная программа реабилитации предусматривает возможность осуществлять самообслуживание и вести самостоятельный образ жизни. Социальное обслуживание на дому осуществляется соответствующими отделениями, создаваемыми в муниципальных центрах социального обслуживания или при органах социальной защиты населения.

Граждане пожилого возраста и инвалиды, частично или полностью утратившие способность к самообслуживанию и нуждающиеся в постоянном постороннем уходе, из числа освобождаемых из мест лишения свободы особо опасных рецидивистов и других лиц, за которыми в соответствии с действующим законодательством установлен административный надзор, а также граждане пожилого возраста и инвалиды, ранее судимые или неоднократно привлекавшиеся к административной ответственности за нарушение общественного порядка, занимающиеся бродяжничеством и попрошайничеством, которые направляются из учреждений органов внутренних дел, при отсутствии медицинских противопоказаний и по их личному желанию принимаются на социальное обслуживание в специальные стационарные учреждения социального обслуживания на основании решения органов местного самоуправления.

Срочное социальное обслуживание осуществляется муниципальными центрами социального обслуживания или отделениями, создаваемыми для этих целей при органах социальной защиты населения. Организацией и координацией социально-консультативной помощи занимаются муниципальные центры социального обслуживания, а также органы социальной защиты населения, которые создают для этих целей соответствующие подразделения.

Муниципальный сектор социального обслуживания включает местные органы управления социальным обслуживанием и учреждения муниципального подчинения, предоставляющие социальные услуги.

Местные органы управления социальным обслуживанием несут ответственность за обеспечение его качества и доступности, за развитие муниципального сектора социального обслуживания на подведомственных территориях, а также обеспечивают контроль за соблюдением государственных стандартов качества социального обслуживания в муниципальном и негосударственном секторах социального обслуживания.

Органы местного самоуправления предоставляют муниципальным учреждениям социального обслуживания помещения для организации социального обслуживания в соответствии с федеральным и территориальными перечнями гарантированных государством социальных услуг, а также выделяют площади для создания специализированных производств для трудоустройства инвалидов и граждан пожилого возраста.

Муниципальные центры социального обслуживания являются учреждениями муниципального сектора социального обслуживания, создаются органами местного самоуправления на подведомственных территориях и находятся в их ведении. Муниципальные центры социального обслуживания осуществляют организационную, практическую и координационную деятельность по оказанию различных видов социальных услуг. Муниципальные центры социального обслуживания занимаются выявлением граждан пожилого возраста и инвалидов, нуждающихся в социальном обслуживании, определяют необходимые для них виды социальных услуг, обеспечивают их предоставление в полустационарных и нестационарных условиях, осуществляют срочное социальное обслуживание, а также оказывают населению социально-консультативную помощь.

Муниципальные центры социального обслуживания могут осуществлять иные виды предпринимательской деятельности, если это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующие этим целям.

Финансирование деятельности муниципальных центров социального обслуживания осуществляется из средств местных бюджетов. Размеры расходов на эти цели определяются органами местного самоуправления при утверждении соответствующих местных бюджетов.

Муниципальный жилищный фонд социального использования для граждан пожилого возраста и инвалидов является составной частью муниципального сектора социального обслуживания, создается и содержится органами местного самоуправления на подведомственных территориях за счет средств соответствующего бюджета.

Денежные средства, в том числе находящиеся на банковских счетах, а также средства от реализации имущества граждан пожилого возраста и инвалидов, проживавших и умерших в стационарных учреждениях социального обслуживания, не оставивших завещания и не имевших наследников, переходят в собственность государства и могут направляться на развитие социального обслуживания. Контроль за целевым расходованием указанных средств осуществляется органами социальной защиты населения.

Контроль за деятельностью по предоставлению социальных услуг в муниципальном секторе социального обслуживания осуществляется муниципальными органами социальной защиты населения, органами

здравоохранения и органами образования. Контроль за деятельностью по предоставлению социальных услуг в негосударственном секторе социального обслуживания осуществляется государственными, муниципальными органами социальной защиты населения, органами здравоохранения и органами образования в пределах их компетенции.

Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации"<sup>[94]</sup> (в последующ. ред.) установлено, что решения органа Государственной службы медико-социальной экспертизы являются обязательными для исполнения органами местного самоуправления, обязательной для исполнения является и индивидуальная программа реабилитации инвалида. Только отказ инвалида (или лица, представляющего его интересы) от индивидуальной программы реабилитации в целом или от реализации отдельных ее частей освобождает органы местного самоуправления от ответственности за ее исполнение и не дает инвалиду права на получение компенсации в размере стоимости реабилитационных мероприятий, предоставляемых бесплатно.

Органы местного самоуправления входят в государственную службу реабилитации инвалидов.

Органы местного самоуправления совместно с организациями независимо от организационно-правовых форм должны создавать условия инвалидам (включая инвалидов, использующих кресла-коляски и собак-проводников) 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).

Органы местного самоуправления вправе устанавливать инвалидам дополнительные льготы.

Социально-бытовое обслуживание инвалидов осуществляется в порядке и на основаниях, определяемых органами местного самоуправления с участием общественных объединений инвалидов. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе создавать специальные службы социального обслуживания инвалидов, в том числе по доставке инвалидам продовольственных и промышленных товаров, и утверждают перечень заболеваний инвалидов, при которых они имеют право на льготное обслуживание

Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации"<sup>[95]</sup> (в последующ. ред.) установлено, что к муниципальной системе социальных служб относятся муниципальные предприятия и учреждения социального обслуживания, находящиеся в ведении органов местного самоуправления. Управление муниципальной системой социальных служб осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с их компетенцией. Действия (бездействие) социальных служб могут быть обжалованы гражданином, его опекуном, попечителем, другим законным представителем в органы государственной власти, органы местного самоуправления либо в суд.

Социальное обслуживание осуществляется на основании обращения

гражданина, его опекуна, попечителя, другого законного представителя, органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественного объединения.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут устанавливать для работников организаций по добыче (переработке) угля за счет средств местных бюджетов дополнительные меры по социальной защите в виде льгот и услуг, в том числе в виде надбавок к пенсиям, повышенных пособий, бесплатного проезда на общественном транспорте, устройства в дома ветеранов труда и инвалидов, что предусмотрено Федеральным законом от 20 июня 1996 г. № 81-ФЗ "О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности"[\[96\]](#).

На основании Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 178 -ФЗ "О государственной социальной помощи"[\[97\]](#) органы местного самоуправления вправе использовать местные бюджеты в качестве источников оказания государственной социальной помощи.

В случае недостаточности средств бюджетов субъектов Российской Федерации и средств местных бюджетов на оказание государственной социальной помощи такие средства выделяются субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления за счет средств бюджета вышестоящего уровня бюджетной системы Российской Федерации или дополнительных источников в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Органы местного самоуправления вправе осуществлять оказание государственной социальной помощи в пределах передаваемых им органами государственной власти в этих целях полномочий вместе с материальными и финансовыми ресурсами для их осуществления.

Федеральным законом от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации"[\[98\]](#) установлено, что отношения, связанные с пенсионным обеспечением граждан за счет средств местных бюджетов, регулируются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

## Глава 25

# ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА, ПРОТИВОПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ, ВОИНСКОГО УЧЕТА И ПРИЗЫВА ГРАЖДАН НА ВОЕННУЮ СЛУЖБУ

Указом Президента РФ от 6 сентября 1993 г. № 1338 "О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав"<sup>[99]</sup> устанавливалось, что государственную систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав составляют комиссии по делам несовершеннолетних, органы опеки и попечительства, аппараты управления и специализированные учреждения (службы) органов социальной защиты населения, образования, здравоохранения, органов внутренних дел, службы занятости населения, а также иные органы и учреждения, осуществляющие в пределах своей компетенции меры по профилактике правонарушений несовершеннолетних и защите их прав. При этом функции по взаимодействию государственных органов субъектов Федерации по указанным вопросам должны были осуществлять комиссии по делам несовершеннолетних при городских, районных, районных (в городе) администрациях.

Такая регламентация свидетельствует о том, что основные вопросы профилактики правонарушений и преступности, независимо от изменения формы общественного строя, произошедшей в конце прошлого века, по-прежнему возлагались на органы местной власти. В начале 90-х годов прошлого века это был принципиальный вопрос, т.к. расслоение общества на бедных и богатых резко обострило обстановку в обществе, повысилась преступность, охранять общественный порядок стали только органы милиции, народные дружины перестали существовать. Органы государственной власти пытались взять ситуацию под контроль. В это время вышел Указ Президента РФ от 2 ноября 1993 г. № 1815 "О мерах по предупреждению бродяжничества и попрошайничества"<sup>[100]</sup> о возложении обязанностей по выявлению лиц, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством, задержанию и доставлению их в центры социальной реабилитации, установлению личности задержанных, а также обеспечению общественного порядка и охране указанных учреждений на органы внутренних дел; медицинскому освидетельствованию и направлению этих лиц на лечение — на органы здравоохранения; направлению в учреждения органов социальной защиты, а также определению оснований и порядка выплаты пенсий и пособий указанным лицам — на органы социальной защиты населения; трудоустройства или определению выплаты пособий по безработице — на Федеральную службу занятости России.

В течение первой половины 90-х годов ситуация практически не менялась, и государство предприняло еще один шаг по вовлечению муниципальных образований в создание условий для успешной охраны общественного порядка. Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности"<sup>[101]</sup> (в последующ. ред.) органам местного самоуправления было предоставлено право устанавливать дополнительные виды социальной защиты для должностных лиц органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. В связи с этим неоднократно меняли и Закон РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 "О милиции" Данным Законом была изменена и структура милиции. Муниципалитеты могли принимать участие в создании общественной милиции, осуществлять частично ее финансирование,

устанавливать дополнительные льготы для сотрудников общественной милиции за счет средств местного бюджета. Участковые уполномоченные милиции, работающие в сельской местности и в поселках городского типа, и члены их семей, проживающие с ними, должны бесплатно были обеспечиваться органами местного самоуправления жильем с отоплением и освещением в соответствии с установленными нормами.

Органы местного самоуправления могли устанавливать и иные, не предусмотренные Законом о милиции, гарантии социальной защиты сотрудников милиции. Соответствующие органы исполнительной власти и органы местного самоуправления должны были предоставлять милиции служебные помещения, а участковым уполномоченным милиции — помещения для работы на обслуживаемых административных участках, оборудованные мебелью, оргтехникой и средствами связи. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и организации обязаны были обеспечивать техническую эксплуатацию, в том числе отопление и освещение, предоставляемых милиции служебных помещений и их капитальный ремонт.

Указом Президента России от 3 июня 1996 г. № 802 "О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка"<sup>[102]</sup> органам местного самоуправления в рекомендательной форме предписывалось создавать организационные, правовые и материальные условия для поэтапного формирования муниципальных органов охраны общественного порядка в соответствии с законодательством Российской Федерации и соответствующего субъекта Российской Федерации, а также предусматривать в уставах муниципальных образований выборность населением руководителей муниципальных органов охраны общественного порядка.

Однако такое положение не нашло активного отклика у муниципальных властей, и почти ни в одном муниципальном образовании не были избраны руководители органов милиции.

Постепенно вопросы об охране общественного порядка "перешли" в разряд общегосударственных и у местного самоуправления остались лишь обязанности по социальному (жилищному) обеспечению сотрудников милиции, осуществляющих охрану общественного порядка. Например, в соответствии с Федеральным законом от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ "О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации"<sup>[103]</sup> (в последующ. ред.) военнослужащим внутренних войск, проходящим военную службу по контракту, жилая площадь в виде отдельной квартиры или жилого дома должна предоставляться органами местного самоуправления. Места в детских дошкольных учреждениях детям военнослужащих внутренних войск должны предоставляться соответствующими федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными предприятиями, учреждениями и организациями в течение 6 месяцев со дня подачи заявления собственнику соответствующего детского дошкольного учреждения с оплатой услуг на льготных условиях, устанавливаемых Правительством РФ. Органам местного самоуправления предоставлено право устанавливать для военнослужащих внутренних войск дополнительные льготы, компенсации, социальные и правовые гарантии, не предусмотренные законодательством.

За последнее десятилетие не удалось полностью стабилизировать положение с охраной общественного порядка. Большой процент правонарушений по-прежнему совершается несовершеннолетними. Федеральным законом от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ "Об основах системы

профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних”<sup>[104]</sup> была предпринята попытка совместно с органами местного самоуправления создать систему профилактики правонарушений и сократить число несовершеннолетних, способных нарушать общественный порядок и совершать преступления. В систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних были включены комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, образуемые в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ, органы управления социальной защитой населения, органы управления образованием, органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, органы управления здравоохранением, органы службы занятости, органы внутренних дел.

Названным Законом были установлены полномочия всех органов, входящих в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Законом установлено, что органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в пределах своей компетенции обязаны обеспечивать соблюдение прав и законных интересов несовершеннолетних, осуществлять их защиту от всех форм дискриминации, физического или психического насилия, оскорбления, грубого обращения, сексуальной и иной эксплуатации, выявлять несовершеннолетних и семьи, находящиеся в социально опасном положении, а также незамедлительно информировать:

- 1) орган прокуратуры — о нарушении прав и свобод несовершеннолетних;
- 2) комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав, образуемую органом местного самоуправления, — о выявленных случаях нарушения прав несовершеннолетних на образование, труд, отдых, жилище и других прав, а также о недостатках в деятельности органов и учреждений, препятствующих предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;
- 3) орган опеки и попечительства — о выявлении несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей или законных представителей либо находящихся в обстановке, представляющей угрозу их жизни, здоровью или препятствующей их воспитанию;
- 4) орган управления социальной защитой населения — о выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства в связи с безнадзорностью или беспризорностью, а также о выявлении семей, находящихся в социально опасном положении;
- 5) орган внутренних дел — о выявлении родителей несовершеннолетних или их законных представителей и иных лиц, жестоко обращающихся с несовершеннолетними и (или) вовлекающих их в совершение преступления или антиобщественных действий или совершающих по отношению к ним другие противоправные деяния, а также о несовершеннолетних, совершивших правонарушение или антиобщественные действия;
- 6) орган управления здравоохранением — о выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в обследовании, наблюдении или лечении в связи с употреблением спиртных напитков, наркотических средств, психотропных или одурманивающих веществ;
- 7) орган управления образованием — о выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства в связи с самовольным уходом из детских домов, школ-интернатов и других детских учреждений либо в связи с прекращением по неуважительным причинам занятий в

образовательных учреждениях;

8) орган по делам молодежи — о выявлении несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении и нуждающихся в этой связи в оказании помощи в организации отдыха, досуга, занятости.

Указанным Федеральным законом установлено, что комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, образуемые органами местного самоуправления, в пределах своей компетенции обеспечивают:

1) осуществление мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних;

2) организацию контроля за условиями воспитания, обучения, содержания несовершеннолетних, а также за обращением с несовершеннолетними в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

3) осуществление мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ, по координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

4) подготовку совместно с соответствующими органами или учреждениями материалов, представляемых в суд, по вопросам, связанным с содержанием несовершеннолетних в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа, а также по иным вопросам, предусмотренным законодательством Российской Федерации;

5) рассмотрение представлений органа управления образовательного учреждения об исключении несовершеннолетних, не получивших основного общего образования, из образовательного учреждения и по другим вопросам их обучения в случаях, предусмотренных Законом РФ "Об образовании";

6) оказание помощи в трудовом и бытовом устройстве несовершеннолетних, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы либо вернувшихся из специальных учебно-воспитательных учреждений, содействие в определении форм устройства других несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства, а также осуществление иных функций по социальной реабилитации несовершеннолетних, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ;

7) применение мер воздействия в отношении несовершеннолетних, их родителей или законных представителей в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ.

Органы управления социальной защитой населения в пределах своей компетенций:

1) осуществляют меры по профилактике безнадзорности несовершеннолетних и организуют индивидуальную профилактическую работу в отношении безнадзорных и беспризорных несовершеннолетних, их родителей или законных представителей, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, содержанию несовершеннолетних и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними;

2) контролируют деятельность специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, иных



учреждений и служб, предоставляющих социальные услуги несовершеннолетним и их семьям, а также осуществляют меры по развитию сети указанных учреждений;

3) внедряют в деятельность учреждений и служб, предоставляющих социальные услуги несовершеннолетним и их семьям, современные методики и технологии социальной реабилитации.

Органы управления образованием в пределах своей компетенции:

1) контролируют соблюдение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов РФ в области образования несовершеннолетних;

2) осуществляют меры по развитию сети специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа, образовательных учреждений, детских домов и школ-интернатов для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также других учреждений, оказывающих педагогическую и иную помощь несовершеннолетним, имеющим отклонения в развитии или поведении;

3) участвуют в организации летнего отдыха, досуга и занятости несовершеннолетних;

4) ведут учет несовершеннолетних, не посещающих или систематически пропускающих по неуважительным причинам занятия в образовательных учреждениях;

5) разрабатывают и внедряют в практику работы образовательных учреждений программы и методики, направленные на формирование законопослушного поведения несовершеннолетних;

6) создают психолого-медико-педагогические комиссии, которые выявляют несовершеннолетних, имеющих отклонения в развитии или поведении, проводят их комплексное обследование и готовят рекомендации по оказанию им психолого-медико-педагогической помощи и определению форм дальнейшего обучения и воспитания несовершеннолетних.

Органы опеки и попечительства:

1) 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;

2) участвуют в пределах своей компетенции в проведении индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними, указанными в ст. 5 настоящего Федерального закона № 120-ФЗ, если они являются сиротами либо остались без попечения родителей или законных представителей, а также осуществляют меры по защите личных и имущественных прав несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства.

Органы управления здравоохранением в пределах своей компетенции организуют:

1) распространение санитарно-гигиенических знаний среди несовершеннолетних, их родителей или законных представителей, а также пропаганду здорового образа жизни;

2) развитие сети детских и подростковых учреждений, оказывающих психиатрическую помощь;

3) круглосуточный прием и содержание заблудившихся, подкинутых и

других детей в возрасте до четырех лет, оставшихся без попечения родителей или законных представителей;

4) медицинское обследование несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей или законных представителей, и подготовку рекомендаций по их устройству с учетом состояния здоровья;

5) выхаживание и воспитание детей в возрасте до четырех лет, оставшихся без попечения родителей или законных представителей либо имеющих родителей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, а также содействие органам опеки и попечительства в устройстве таких несовершеннолетних;

6) оказание консультативной помощи работникам органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних а также родителям или законным представителям несовершеннолетних;

7) круглосуточный прием несовершеннолетних, находящихся в состоянии алкогольного или наркотического опьянения, для оказания им медицинской помощи при наличии показаний медицинского характера;

8) оказание в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ специализированной диагностической и лечебно-восстановительной помощи несовершеннолетним, имеющим отклонения в поведении;

9) подготовку в установленном порядке заключений о состоянии здоровья несовершеннолетних, совершивших преступление или общественно опасное деяние, в целях установления у них наличия (отсутствия) противопоказаний медицинского характера для направления в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа;

10) выявление, учет, обследование при наличии показаний медицинского характера и лечение несовершеннолетних, употребляющих спиртные напитки, наркотические средства, психотропные или одурманивающие вещества, а также осуществление других входящих в их компетенцию мер по профилактике алкоголизма, наркомании и токсикомании несовершеннолетних и связанных с этим нарушений в их поведении;

11) выявление источников заболеваний, передаваемых половым путем, обследование и лечение несовершеннолетних, страдающих этими заболеваниями.

В вопросах противопожарной безопасности, гражданской обороны, воинского учета и призыва граждан на военную службу органы местного самоуправления наделены специальной компетенцией. Муниципалитетам переданы государственные полномочия, которые они должны исполнять исходя не из местных интересов, а из общегосударственных.

Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ "О пожарной безопасности"[\[105\]](#) (в последующ. ред.) установлено, что органы местного самоуправления, принимающие участие в обеспечении пожарной безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации являются основными элементами системы обеспечения пожарной безопасности. Органы местного самоуправления, а также предприятия, на которых созданы подразделения Государственной противопожарной службы, в обязательном порядке должны предоставлять пожарной охране здания, сооружения, служебные помещения, оборудованные средствами связи, и другое необходимое имущество в соответствии с установленными нормами.

К полномочиям органов местного самоуправления в области пожарной безопасности относятся:

организация выполнения и осуществление мер пожарной безопасности;

участие в выполнении федеральных и региональных целевых программ;

разработка, утверждение и исполнение местных бюджетов в части расходов на пожарную безопасность, в том числе на содержание пожарной охраны;

создание, реорганизация и ликвидация в установленном порядке пожарной охраны, финансируемой за счет средств местных бюджетов;

осуществление в пределах компетенции органов местного самоуправления экономического и социального стимулирования обеспечения пожарной безопасности;

установление специальных местных налогов и (или) целевых сборов с граждан и юридических лиц на обеспечение пожарной безопасности;

содействие созданию и деятельности фондов пожарной безопасности;

обучение населения мерам пожарной безопасности и его привлечения к предупреждению и тушению пожаров;

содействие деятельности добровольных пожарных и объединений пожарной охраны;

организация общественного контроля за обеспечением пожарной безопасности.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении"<sup>[106]</sup> (в последующ. ред.) в период официально объявленной чрезвычайной ситуации Указом Президента РФ о введении чрезвычайного положения на период действия чрезвычайного положения может предусматриваться введение мер и временных ограничений в виде полного или частичного приостановления на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, а также органов местного самоуправления.

В соответствии с Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе"<sup>[107]</sup> органы местного самоуправления обеспечивают в пределах своей компетенции исполнение гражданами воинской обязанности. Воинский учет граждан осуществляется по месту их жительства военными комиссариатами. В населенных пунктах, где нет военных комиссариатов, первичный воинский учет осуществляется органами местного самоуправления. Органы местного самоуправления, организации и их должностные лица исполняют обязанности по организации и ведению воинского учета граждан в соответствии с Федеральным законом и Положением о воинском учете.

Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ "Об альтернативной гражданской службе"<sup>[108]</sup> установлено, что прохождение альтернативной гражданской службы в организациях, подведомственных органам местного самоуправления, должно определяться федеральным законом.

## **Глава 26**

# **ПЕРЕДАЧА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ИХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ И КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ**

## **§1. Формы передачи государственных полномочий органам местного самоуправления**

Государственные полномочия, полностью или частично, могут передаваться органам местного самоуправления в двух формах: посредством наделения и делегирования.

*Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только законом. Такое требование установлено ч. 2 ст. 132 Конституции РФ [\[109\]](#).*

Делегирование некоторых государственных полномочий органам местного самоуправления может осуществляться в особых случаях, нормативным правовым актом органа государственной власти Российской Федерации или правовым нормативным актом субъекта Российской Федерации в виде поручения.

Между наделением и делегированием государственных полномочий существует четкое разграничение, а, следовательно, и юридические последствия, которые наступают до, при и после выполнения переданных государственных полномочий, различны.

В случаях, когда передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления осуществляется законом (федеральным конституционным, федеральным или субъекта Российской Федерации), переданные полномочия исполняются органами местного самоуправления весь период действия этого закона. Прекращается исполнение отдельных государственных полномочий только в связи признанием этого закона утратившим силу либо исключением норм о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями из действующего закона.

В случаях, когда передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления осуществляется в форме делегирования, объем передаваемых полномочий, виды юридических действий либо содержания поручения, а также срок, на который делегируются полномочия, указываются в акте, которым закрепляется такая форма передачи.

## **§2. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями**

Статья 132 Конституции РФ предусматривает, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, т.е. данной статьей установлены необходимые требования:

наделение государственными полномочиями законом — форма правовой регламентации;

передача необходимых средств для выполнения государственных полномочий — как гарантия государственного обеспечения выполнения этих полномочий, что может быть востребовано органами местного самоуправления, в том числе, и в судебном порядке.

Эти же положения продублированы другими федеральными законами, в

том числе Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации"[\[110\]](#) и др.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации — законами субъектов Российской Федерации. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации допускается, если это не противоречит федеральным законам.

Федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны 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 Российской Федерации 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.

Положения федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответственно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год при условии таковыми законами предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий.

### **§3. Делегирование органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий**

Правовая регламентация такой формы передачи государственных

полномочий, как делегирование, в законодательстве полностью отсутствует. Это относится и к процессуальной, и к материальной частям делегирования государственных полномочий.

Делегирование полномочий — весьма специфический способ наделения полномочиями, при котором один орган управления возлагает на другой право решить вопрос, отнесенный к компетенции первого органа”.

В Конституции РФ понятие “делегирование” в отношении органов местного самоуправления не используется, а применяется понятие “наделение государственными полномочиями”. Понятие “делегирование” в определенном смысле не является синонимом понятия “наделение” и по сути своей является юридическим действием по передаче части (некоторого объема) определенных полномочий отдельного органа власти или управления (должностного лица) другому органу.

*Делегирование — это форма передачи определенных полномочий органа власти или управления (должностного лица) другому органу власти, управления или самоуправления.*

Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления возможно при осуществлении ими государственных полномочий, переданных посредством закона (федерального или субъекта Российской Федерации).

Использование такой формы передачи государственных полномочий, как делегирование государственных полномочий на определенное время, должно осуществляться для решения тех или иных задач, выполнение которых необходимо оперативно осуществить, исходя из особенностей управления той или иной территорией. Например, при объявлении чрезвычайной ситуации (техногенного и иного чрезвычайного характера) орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе дать поручение органам местного самоуправления оказывать содействие в ликвидации ее последствий.

Это характерно не только для России, но практикуется во многих странах мира. Например, “в ФРГ местное самоуправление находится под юридическим контролем государства. Федерация и земли передоверяют общинам некоторые из задач государственного управления, входящие в их собственную компетенцию. Создается сфера так называемого управления по поручению (задачи полиции и поддержания общественного порядка передаются общинным землям и т. д.)”[\[111\]](#).

При делегировании тех или иных государственных полномочий органам местного самоуправления поручение должно иметь четкую формулировку, из которой было бы ясно, что речь идет именно о временной уступке какого-то права, осуществление которого исчерпывается его однократным применением.

Примерные перечни вопросов, по которым органы власти вправе делегировать государственные полномочия местному самоуправлению, порядок делегирования, возмещение затрат муниципальному образованию за выполнение таких поручений, ответственность за неисполнение или ненадлежащее выполнение переданных полномочий должны быть определены и регламентированы законодательно.

#### **§4. Иные формы передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий**

Государство гарантирует осуществление населением местного самоуправления на всей территории Российской Федерации. В таком положении местное самоуправление является равноправным субъектом отношений с органами государственной власти. Поэтому некоторые

государственные полномочия могут передаваться органам местного самоуправления на основе договоров (соглашений) публичноправового характера.

Например, принятие совместного решения органов государственной власти субъекта Российской Федерации и муниципалитета о строительстве дороги, телефонизации или о создании какой-либо инфраструктуры, необходимой и для населения муниципального образования, и для субъекта Российской Федерации в рамках региональной целевой программы, может фиксироваться в соглашении о совместном выполнении указанной программы.

При присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации муниципальное образование, претендующее на присвоение такого статуса, вправе подписать с органами власти субъекта Российской Федерации и Правительством РФ соглашение о реализации развития наукограда Российской Федерации на определенный период.

Передача государственных полномочий в иных формах должна иметь стадию согласования, поскольку согласие муниципального образования (его органов и должностных лиц) на выполнение тех или иных поручений от органов государственной власти, а также наличие определенной инфраструктуры для этого, необходимых ресурсов, навыков, опыта, необходимых специалистов является залогом качественного и своевременного выполнения переданных государственных полномочий.

Согласование может являться формой сотрудничества органов государственной власти с органами управления. И практика показывает, что такая форма сотрудничества существует. Это определено закономерностью в обеспечении согласованности в деятельности органов государственной власти федерального и регионального уровней, органов местного самоуправления. Периодически возникающие между ними проблемы могли бы быть решены при помощи согласования.

При согласовании происходит не одностороннее волеизъявление субъекта управления, а принятие решения двумя или несколькими субъектами управления — участниками действия — соисполнителями. Согласование в период урегулирования разногласий между субъектами управления, как правило, приводит к достижению определенных правовых последствий.

Такая форма сотрудничества органов исполнительной власти субъекта Федерации и местного самоуправления, как согласование, встречается практически во всех формах их взаимоотношений и сферах управления: в организации управления, в экономике, в социальной сфере, при выполнении органами местного самоуправления государственных полномочий и т.д. Поэтому эта форма должна иметь законодательное регулирование.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в постановлении от 30 ноября 2000 г. (дело о проверке конституционности отдельных положений Устава Курской области) соответствует требованиям Конституции РФ взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти на договорной основе "для решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципального образования".

Изложенное позволяет утверждать, что решения отдельных государственных полномочий, реализация которых непосредственно связана с решением вопросов местного значения, может осуществляться путем совместных действий органов государственной власти и органов местного самоуправления, порядок которых регулируется на договорных основаниях.

## **§5. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий**

По вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

Признанное в судебном порядке несоответствие федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям, предусмотренным Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", является основанием для отказа от исполнения указанных полномочий.

Полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации по вопросам, не отнесенным Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления.

Отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий.

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов.

Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

## **§6. Государственный контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий**

Органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых



средств.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны в соответствии с требованиями ст. 19 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий.

В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке.

## **Глава 27**

### **ГАРАНТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Гарантии организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации определяются и обеспечиваются государством в лице его федеральных органов и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Они имеют разнообразный характер и могут быть объединены в две основные группы: общие гарантии местного самоуправления и специальные (юридические) гарантии местного самоуправления.

В Конституции РФ впервые местное самоуправление было определено как одна из основ конституционного строя России. Статья 12 установила, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Более подробно конституционно-правовой статус местного самоуправления был определен в гл. 8 Конституции РФ и Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Данный Закон в соответствии с его преамбулой определяет государственные гарантии местного самоуправления в Российской Федерации.

Следует отметить, что, в отличие от ранее действующей редакции, в новом Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не содержится специальной главы о гарантиях местного самоуправления. Однако это не означает, что федеральный законодатель отказался от установления законом таких гарантий. Правовые гарантии местного самоуправления закреплены в различных статьях данного Федерального закона, а также в иных федеральных законах.

Под юридическими гарантиями местного самоуправления понимаются гарантии, закрепленные в законодательстве. Основными из них являются следующие:

#### **1. Запрет на ограничение прав местного самоуправления.**

Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами (ст. 133 Конституции РФ).

В части 3 ст. 3 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" закреплено, что установленные Конституцией РФ и данным Федеральным законом права граждан на осуществление местного самоуправления могут быть ограничены только федеральным законом в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Данное положение корреспондирует норме п. 3 ст. 55 Конституции РФ, определяющей условия ограничения любых прав и свобод граждан, включая право на местное самоуправление.

Согласно ч. 2 ст. 4 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" изменение общих принципов организации местного самоуправления, установленных этим Законом, допускается не иначе как путем внесения изменений и дополнений в данный Закон.

#### **2. Обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов местного самоуправления.**

**самоуправления и должностных лиц местного самоуправления для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также самими органами местного самоуправления и гражданами.**

Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установлено, что муниципальные правовые акты, принятые в пределах компетенции муниципального образования, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За неисполнение решений органов местного самоуправления физические и юридические лица несут административную ответственность в соответствии с федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 7). Следует отметить, что в настоящее время Кодекс РФ об административных правонарушениях не предусматривает административной ответственности за неисполнение решений органов местного самоуправления. Поэтому такая административная ответственность устанавливается в законах субъектов Российской Федерации. Во многих субъектах Российской Федерации такие законы уже приняты и действуют.

Решение, принятое на местном референдуме, подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления (ч. 7 ст. 22). Согласно ч. 7 ст. 25 вышеназванного Федерального закона решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения.

**3. Рассмотрение обращений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти, государственными должностными лицами, предприятиями, учреждениями и организациями, к которым эти обращения направлены.**

Особое внимание в федеральном и региональном законодательстве уделено праву законодательной инициативы органов местного самоуправления в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации. Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" называет представительные органы местного самоуправления в числе субъектов такого права. Предоставление местному самоуправлению права законодательной инициативы является достаточно эффективным механизмом реализации интересов муниципальных образований, взаимодействия государственных и местных интересов. Порядок его осуществления можно рассмотреть на примере Закона Приморского края "О порядке осуществления права законодательной инициативы представительными органами местного самоуправления Приморского края".

Представительные органы местного самоуправления края имеют право законодательной инициативы в Законодательном Собрании Приморского края по всем вопросам, которые отнесены к ведению органов государственной власти Приморского края и входящим в компетенцию Законодательного Собрания. От имени представительного органа местного самоуправления подготовленный законопроект в областное Собрание депутатов вносит руководитель представительного органа местного самоуправления соответствующего муниципального образования. При внесении законопроекта должны быть представлены следующие документы: сопроводительное письмо; решение представительного органа

местного самоуправления о внесении законопроекта; пояснительная записка, в которой отражены цель, характеристика, основные положения законопроекта, его место в системе действующего законодательства; перечень правовых актов, которые в связи с принятием закона должны быть изменены, отменены или вновь разработаны.

Обсуждение и принятие решений по законопроектам, вносимым представительными органами, осуществляются в общем порядке законодательной деятельности, предусмотренном Регламентом Законодательного Собрания Приморского края.

#### **4. Гарантии финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления**

Важнейшей гарантией самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения выступает закрепляемая законодательством финансово-экономическая основа местного самоуправления.

Европейская хартия местного самоуправления устанавливает (ст. 9), что органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом.

Гарантии финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления выражаются в следующем:

1) Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью (п. 1 ст. 132 Конституции РФ). Статья 51 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определяет порядок распоряжения и управления муниципальным имуществом. В части 1 этой статьи установлено, что органы местного самоуправления самостоятельно владеют, пользуются, распоряжаются и управляют муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. При этом муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности (ст. 49).

2) Органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта РФ) и органам местного самоуправления, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами. При этом порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами. Доходы от использования и приватизации муниципального имущества поступают в местный бюджет. Порядок приватизации муниципального имущества установлен в настоящее время в Федеральном законе от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества".

3) 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.

Органы местного самоуправления 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 муниципального образования.

4) Наличие муниципального бюджета является обязательным условием осуществления местного самоуправления. Органы местного самоуправления формируют, утверждают и исполняют местный бюджет (ч. 1 ст. 132 Конституции РФ).

Конкретизируя это конституционное положение, Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установил, что формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно, с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом РФ и данным Федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 52).

Важной финансово-экономической гарантией местного самоуправления является выравнивание бюджетной обеспеченности различных муниципальных образований. Выравнивание бюджетной обеспеченности городских и сельских поселений осуществляется путем предоставления дотаций из образуемого в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации регионального фонда финансовой поддержки поселений и образуемых в составе расходов бюджетов муниципальных районов районных фондов финансовой поддержки поселений. Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) осуществляется путем предоставления дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов).

В целях предоставления бюджетам муниципальных образований субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации может быть образован фонд муниципального развития. В целях предоставления бюджетам муниципальных образований субсидий для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов бюджетов муниципальных образований в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации может быть образован региональный фонд софинансирования социальных расходов.

Кроме того, в случае и порядке, предусмотренных федеральным и региональным законодательством, бюджетам муниципальных образований может быть предоставлена и иная финансовая помощь из федерального и регионального бюджетов в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ.

Федеральным законодателем предусмотрены ограничения при принятии определенных ("финансовых") нормативных правовых актов представительного органа муниципального образования. Так, в ч. 12 ст. 35 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установлено, что нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение представительного органа муниципального образования только по инициативе главы местной администрации или при наличии заключения главы местной администрации. Здесь следует

отметить, что на рассмотрение представительного органа муниципального образования вносятся, конечно же, проекты нормативных правовых актов. Соответственно, заключение главы местной администрации дается на проект соответствующего нормативного правового акта.

Смысл этой процедуры заключается в том, что глава местной администрации, являясь ответственным за исполнение местного бюджета и финансовых обязательств, мог донести до инициаторов указанных проектов нормативных правовых актов и представительного органа муниципального образования в целом свою точку зрения на финансовую обоснованность проектов и тем самым воздействовать на принятие решения об одобрении либо отклонении таких проектов. Следует отметить, что для внесения законопроекта необходим собственно факт представления заключения главы местной администрации, а не его содержание. Таким образом, правовое значение указанного заключения — консультативное. В то же время в заключении содержится необходимая для депутатов представительного органа информация, которая позволяет судить о том, имеют ли возможные последствия принятия нормативного правового акта финансовое покрытие из средств местного бюджета.

**А) Органы государственной власти обязаны передавать органам местного самоуправления материальные и финансовые ресурсы, необходимые для осуществления отдельных государственных полномочий.** Финансовое обеспечение переданных отдельных государственных полномочий осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации предоставление субвенций, выделяемых местным бюджетам, может не предусматриваться в случаях, если установленные указанными актами отдельные государственные полномочия не предусматривают необходимость создания новых органов местного самоуправления, муниципальных учреждений и предприятий, осуществления дополнительных бюджетных инвестиций, платежей из местного бюджета гражданам и юридическим лицам, увеличения штатной численности муниципальных служащих и работников муниципальных бюджетных учреждений.

Статья 63 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" регулирует предоставление субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Общий объем субвенций, предоставляемых из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий, определяется федеральным законом о федеральном бюджете или законом субъекта РФ о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год. При этом субвенции на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий, предоставляются местным бюджетам из создаваемого в составе бюджета субъекта Российской Федерации регионального фонда компенсаций.

Кроме того, Конституция РФ в ст. 133 устанавливает такую гарантию местного самоуправления, как право на компенсацию дополнительных

расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.

**Б) Органы местного самоуправления устанавливают местные налоги и сборы (ч. 1 ст. 132 Конституции РФ).** В статье 9 Европейской хартии местного самоуправления установлено, что по меньшей мере часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом. В Российской Федерации перечень местных налогов и сборов и полномочия органов местного самоуправления по их установлению, изменению и отмене устанавливаются законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Кроме того, Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установил порядок зачисления в местные бюджеты доходов от региональных налогов и сборов (ст. 58) и доходов от федеральных налогов и сборов (ст. 59).

**В) 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 органов государственной власти Российской Федерации (ст. 64).

## **5. Судебная защита местного самоуправления**

Судебная защита местного самоуправления занимает особое место среди юридических гарантий. "Органы местного самоуправления — как записано в ст. 11 Европейской хартии местного самоуправления, — должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных конституцией и законодательством страны принципов местного самоуправления". Конституция РФ в ст. 133 закрепляет, что местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту. Более детально такая защита регламентируется федеральным законодательством, поскольку в соответствии с п. "о" ст. 71 Конституции РФ как судеустройство, так и гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство находятся в ведении Российской Федерации.

Так, в ст. 251 Гражданского процессуального кодекса РФ установлено, что с заявлением о признании нормативного правового акта противоречащим закону полностью или в части в суд вправе обратиться, в том числе, орган местного самоуправления, глава муниципального образования, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом нарушена их компетенция.

Помимо судов общей юрисдикции защита прав местного самоуправления осуществляется в арбитражном судопроизводстве. В частности, в соответствии с п. 2 ст. 192 Арбитражного процессуального кодекса РФ органы местного самоуправления вправе обратиться в арбитражный суд в случаях, предусмотренных данным Кодексом, с заявлениями о признании нормативных правовых актов недействующими, если полагают, что такой оспариваемый акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Судебная защита прав местного самоуправления от их нарушения в

законах обеспечивается и конституционным правосудием. Конституционный Суд РФ вынес ряд решений, имеющих принципиальное значение для развития местного самоуправления. Следует отметить, что сами органы местного самоуправления не наделены правом обращения в Конституционный Суд. В то же время КС РФ отметил, что в процедуре конституционного судопроизводства — в соответствии со ст. 125 (ч. 4) Конституции РФ в системном единстве с ч. 1 ст. 96 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" — могут быть оспорены и сами законы (федеральные и законы субъектов Российской Федерации), примененные или подлежащие применению в конкретном деле, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и объединений граждан. Как следует из данной конституционной нормы, при этом не исключается защита средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции РФ право на осуществление местного самоуправления<sup>[112]</sup>. Однако, как представляется, это положение нуждается в дополнительном законодательном уточнении.

**Органы местного самоуправления (в отличие от федеральных и региональных органов государственной власти и граждан) лишены возможности обращаться в Конституционный Суд РФ. Наделение органов местного самоуправления правом обращения в Конституционный Суд с запросами о конституционности нормативных правовых актов, о толковании Конституции потребует внесения изменений в Основной закон РФ. Однако ст. 124 Конституции предусмотрена также возможность обращения в Конституционный Суд РФ с жалобами на нарушения конституционных прав и свобод граждан.**

Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации создаются субъектом РФ, в том числе, для рассмотрения вопросов соответствия актов органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта Российской Федерации (ст. 27 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации"). Во многих субъектах Российской Федерации органы местного самоуправления наделены правом обращения в конституционные (уставные) суды. В компетенцию конституционных (уставных) судов может входить и рассмотрение споров о компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления.



**Раздел V**  
**ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ**  
**ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

## **Глава 28**

### **ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

#### **§1. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением**

В новой редакции Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" значительно усилен контроль за исполнением органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и ответственности этих органов за их неисполнение.

Согласно ст. 70 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 6 октября 2003 г.) органы и должностные лица местного самоуправления в соответствии с федеральными законами несут ответственность перед:

- а) населением муниципального образования;
- б) государством;
- в) физическими и юридическими лицами.

Такая иерархия установления ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления не случайна. Указание на первоочередность ответственности перед населением отражает сущность местного самоуправления как формы народовластия в соответствии с ч. 2 ст. 3 Конституции РФ. Население является основным субъектом прав местного самоуправления. Поэтому, прежде всего, необходимо установление эффективных видов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением.

Виды ответственности органов местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов 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 определяются уставами муниципальных образований в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Население муниципального образования также вправе отозвать депутатов, членов выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Отзыв выборных должностных лиц местного самоуправления, являясь одной из форм прямого волеизъявления граждан, основывается на Конституции РФ (ч. 2 ст. 130). Общие положения, регламентирующие процедуру голосования об отзыве выборного лица местного самоуправления, закреплены в ст. 24 вышеназванного Федерального закона.

#### **§2. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством**

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает в случаях:

- 1) нарушения Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта

Российской Федерации, устава муниципального образования.

2) ненадлежащего осуществления органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. При этом в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 6 октября 2003 г.) сделана важная оговорка о том, что органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий только в пределах муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств (ч. 3 ст. 20).

Конституционный Суд РФ в постановлении от 16 октября 1997 г. [\[113\]](#) указал, что предусмотренная Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" возможность прекращения полномочий органа местного самоуправления и выборного должностного лица местного самоуправления не противоречит Конституции РФ. Российская Федерация вправе предусмотреть адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе досрочное прекращение полномочий данных органов и выборных лиц. Само по себе досрочное прекращение полномочий не может рассматриваться как неправомерное вмешательство органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления при условии, что оно сопровождается назначением новых выборов и как разновидность ответственности соразмерно степени совершенного нарушения и значимости защищаемых интересов.

По мнению Конституционного Суда РФ, положение о досрочном прекращении полномочий — один из основных принципов, определяющих статус органов и выборных должностных лиц местного самоуправления. Поэтому федеральный законодатель был вправе предусмотреть возможность досрочного прекращения их полномочий в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Одновременно с этим Конституционный Суд РФ отметил, что ряд общественных отношений, связанных с применением такой меры ответственности, остается неурегулированным. Поэтому законодатель субъекта Российской Федерации в этой части вправе осуществить собственное правовое регулирование в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законом. В значительном числе субъектов Российской Федерации были приняты законы, с различной степенью детализации осуществляющие такое правовое регулирование.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в ст. 73 и 74 предусматривает особенности ответственности перед государством представительного органа муниципального образования, а также главы муниципального образования и главы местной администрации.

Полномочия представительного органа местного самоуправления могут быть прекращены законом субъекта Российской Федерации. При этом должна быть соблюдена последовательность действий, установленная Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Во-первых, соответствующий суд должен установить, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования. Представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в

силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока должен в пределах своих полномочий принять меры по исполнению решения суда, в том числе отменить соответствующий нормативный правовой акт. Если же представительный орган муниципального образования не принял таких мер по исполнению решения суда, то факт неисполнения решения суда также должен быть установлен судом. Затем глава исполнительной власти субъекта Российской Федерации в течение месяца после вступления в силу такого судебного решения вносит в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона о роспуске представительного органа муниципального образования.

Порядок принятия и вступления в силу законов субъектов Российской Федерации установлен в Федеральном законе "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". В Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" особо оговорено, что полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о его роспуске.

Закон субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня вступления в силу. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Ответственность главы муниципального образования или главы местной администрации перед государством наступает в случаях:

1) издания данным должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом. При этом ответственность перед государством наступает только в случае, если это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда (либо в течение иного предусмотренного решением суда срока) не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

2) совершения данным должностным лицом действий (в том числе принятия им правового акта, не носящего нормативного характера), влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности, национальной безопасности, обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации. Данные факты также должны быть установлены соответствующим судом. При этом ответственность перед государством наступает только в случае, если это должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

В обоих из указанных случаев глава исполнительной власти субъекта Российской Федерации издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации. При этом Федеральным законом установлены пределы срока издания такого правового акта. Этот срок не может быть менее одного месяца со дня принятия последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта, а также не может превышать шесть месяцев со дня

вступления в силу этого решения суда.

Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установлены судебные гарантии для главы муниципального образования или главы местной администрации, в отношении которых высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации был принят акт об отрешении от должности. Глава муниципального образования или глава местной администрации вправе обжаловать указанный акт в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования. Федеральным законом определен также срок рассмотрения судом жалобы и принятия по ней решения. Этот срок не должен составлять более 10 дней со дня подачи такой жалобы.

Важно отметить, что в соответствии с Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (п. 6 ст. 32) гражданин Российской Федерации, замещавший должность главы муниципального образования и отрешенный от этой должности высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с данным обстоятельством.

В Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" также предусматривается и возможность временного исполнения полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Отдельные полномочия органов местного самоуправления могут быть временно возложены на органы государственной власти субъектов Российской Федерации в случаях:

а) если в связи со стихийным бедствием, катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией органы местного самоуправления отсутствуют и (или) не могут быть сформированы;

б) если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ, превышающая 30% собственных доходов бюджета муниципального образования в отчетном году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40% бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований;

в) если при реализации полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления допускается установленное соответствующим судом нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов.

Федеральным законом установлены ограничения на исполнение отдельных полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Так, не могут быть временно возложены на органы государственной власти субъектов

Российской Федерации следующие полномочия органов местного самоуправления:

принятие устава муниципального образования, внесение в него изменений и дополнений;

установление структуры органов местного самоуправления;

изменение границ территории муниципального образования.

Решение о временном возложении на органы государственной власти субъекта Российской Федерации соответствующих полномочий принимается главой исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Основанием для принятия такого решения является обращение представительного органа местного самоуправления или решение законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимаемое квалифицированным большинством — не менее 2/3 голосов от установленного числа депутатов.

При этом Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" устанавливает ряд требований, предъявляемых к постановлению главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации о временном возложении на органы государственной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления. Данное постановление должно содержать:

а) перечень возлагаемых на органы государственной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления, установленных федеральными законами;

б) перечень органов государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) должностных лиц, назначаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, на которые (которых) возлагаются соответствующие полномочия органов местного самоуправления, с распределением этих полномочий между ними;

в) срок, на который на органы государственной власти субъектов Российской Федерации возлагаются полномочия органов местного самоуправления;

г) источники и порядок финансирования деятельности соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации по временному исполнению полномочий органов местного самоуправления.

В случае, предусмотренном в ст. 75 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в муниципальном образовании вводится временная финансовая администрация. Временная финансовая администрация вводится по ходатайству главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования решением арбитражного суда соответствующего субъекта Российской Федерации. Федеральным законом определен срок, на который может быть введена временная финансовая администрация — до одного года.

В Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" сделана важная оговорка, в соответствии с которой временная финансовая администрация не может вводиться по ходатайству главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации в течение одного года со дня вступления в полномочия представительного органа муниципального образования.

В целях восстановления платежеспособности муниципального

образования временная финансовая администрация в соответствии с федеральным законом:

принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности муниципального образования;

подготавливает изменения и дополнения в бюджет муниципального образования на текущий финансовый год, проект бюджета муниципального образования на очередной финансовый год, представляет их в представительный орган муниципального образования на рассмотрение и утверждение, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, — в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации для утверждения законом субъекта Российской Федерации;

обеспечивает контроль за исполнением бюджета муниципального образования;

осуществляет иные полномочия в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Если при реализации полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления допускается установленное соответствующим судом нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ с одновременным изъятием соответствующих субвенций.

Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установлены судебные гарантии местного самоуправления в случае принятия решений о временном исполнении полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Решения органов государственной власти субъектов РФ могут быть обжалованы в судебном порядке. Федеральным законом определен также срок рассмотрения судом жалобы и принятия по ней решения — не более 10 дней со дня подачи такой жалобы.

### **§3. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами**

Согласно ст. 76 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральными законами. Основанием данного вида ответственности являются незаконные действия (бездействие) органов местного самоуправления и их должностных лиц (в том числе издание незаконных правовых актов), в результате которых был причинен имущественный и иной вред физическим и юридическим лицам. Федеральное законодательство предусматривает возможность привлечения органов местного самоуправления к гражданско-правовой ответственности. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает, прежде всего, в судебном порядке. Следует учитывать, что физические лица могут требовать за причинение вреда органами местного самоуправления также и компенсацию

морального вреда в соответствии со ст. 151, 1099—1101 Гражданского кодекса РФ.

Необходимо учитывать, что гражданско-правовую ответственность перед физическими и юридическими лицами несут органы местного самоуправления. В соответствии со ст. 16 Гражданского кодекса убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) должностных лиц органов местного самоуправления, подлежат возмещению муниципальным образованием. Должностное лицо местного самоуправления несет ответственность перед органами местного самоуправления.

Гражданским кодексом РФ (ст. 1069) установлено, 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 или иному правовому акту акта органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет казны муниципального образования. В случаях, когда в соответствии с Гражданским кодексом или другими законами причиненный вред подлежит возмещению за счет казны муниципального образования, от имени казны выступают, прежде всего, соответствующие финансовые органы.

Следует также учитывать, что Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривает возможность судебного обжалования решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, а также решений и действий (бездействия) органов и должностных лиц местного самоуправления. Данные решения и действия могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд в установленном законом порядке. Порядок такого обжалования урегулирован федеральным законодательством, поскольку в соответствии с п. "о" ст. 71 Конституции РФ как судоустройство, так и гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство находятся в ведении Российской Федерации. Более детально порядок обжалования устанавливается соответственно Гражданским процессуальным кодексом РФ либо Арбитражным процессуальным кодексом РФ.

#### **§4. Контроль деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления**

В статье 77 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установлены общие положения в сфере контроля деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

1. Органы прокуратуры Российской Федерации и другие уполномоченные федеральным законом органы осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов.

Полномочия прокуратуры в сфере контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления достаточно полно закреплены в Федеральном законе "О прокуратуре Российской Федерации". 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 соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами местного самоуправления, за исполнением законов органами местного самоуправления, а также за соответствием законам



издаваемых ими правовых актов.

Прокуроры вправе присутствовать на заседаниях органов местного самоуправления, а также вправе участвовать в рассмотрении внесенных ими представлений и протестов органами местного самоуправления.

Прокурор при осуществлении возложенных на него функций обладает широким набором прав, к числу которых относятся:

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 органов местного самоуправления для объяснений по поводу нарушений законов.

Прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу местного самоуправления, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в 10-дневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение органа местного самоуправления — на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор имеет право установить сокращенный срок рассмотрения данного протеста. О результатах рассмотрения протеста должно быть незамедлительно сообщено прокурору в письменной форме.

Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу местного самоуправления, 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.

Кроме того, в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.

В настоящее время в сфере контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления роль органов прокуратуры является все более возрастающей. Более активное участие органов прокуратуры субъектов Российской Федерации в этой сфере будет способствовать устранению противоречий и конфликтов во взаимоотношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления.

2. Уполномоченные органы государственной власти ведут контроль за осуществлением органами местного самоуправления и должностными

лицами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. Общие положения об осуществлении такого контроля определены в ст. 21 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Детально же порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением переданных полномочий и наименование контрольных органов устанавливается федеральным законом либо законом субъекта Российской Федерации, предусматривающим наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (о чем уже говорилось в гл. 26).

В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по их устранению, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке.

3. Органы местного самоуправления и их должностные лица, наделенные в соответствии с уставом муниципального образования контрольными функциями, осуществляют контроль за соответствием деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления уставу муниципального образования и принятым в соответствии с ним нормативным правовым актам представительного органа муниципального образования.

В Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установлено, что в исключительном ведении представительного органа муниципального образования находится контроль за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению местных вопросов.

Необходимо отметить, что усиление контрольных полномочий является одним из важнейших приоритетов в деятельности представительного органа муниципального образования. Конечно, при этом следует учитывать, что формальное наличие у представительного органа муниципального образования контрольных полномочий далеко не всегда означает реальное их использование. Для того, чтобы контрольный механизм действовал четко и отлаженно, необходимо не только нормативно закрепить процедуры осуществления контроля, хотя и это направление деятельности является чрезвычайно важным. Нужен также комплексный подход к этой проблеме, в том числе особое внимание необходимо уделять обучению и подготовке кадров, финансовому обеспечению. Требуется здесь также и консультационная помощь муниципальным образованиям со стороны федеральных и региональных органов государственной власти и научных центров.

Однако более детальная регламентация контрольных полномочий представительных органов в уставах муниципальных образований будет способствовать повышению эффективности деятельности всего механизма местной власти.

Помимо представительного органа муниципального образования контрольные полномочия осуществляются и специализированным контрольным органом муниципального образования (контрольно-счетной палатой, ревизионной комиссией и др.). В статье 38 Федерального закона

“Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” установлено, что контрольный орган муниципального образования создается в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях соблюдения установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности. Предусматриваются два варианта формирования контрольного органа муниципального образования: на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования в соответствии с его уставом. 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. Все результаты проверок, осуществляемых контрольным органом муниципального образования, должны быть обязательно опубликованы либо обнародованы иным способом.

- [1] Акмалова А.А. Муниципальное право России. — М., 2002. — С. 14.
- [2] См.: Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. — М., 1950.
- [3] См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. — С. 93.
- [4] См.: Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. — М.: Юристъ, 2001. — С. 51.
- [5] См.: Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права // Закон и право. — 2003. — С. 196.
- [6] См.: Велихов Л. Основы городского хозяйства. В 2-х ч. Ч. II. — М. — Л., 1928. — С. 236.
- [7] Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. — СПб., 1909. — С. 489.
- [8] См.: Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. Учебник. Том 3. — М., 2003. — С. 514.
- [9] См.: Лазаревский Н.И. Самоуправление. В кн.: Мелкая земская единица. — СПб., 1903. — С. 51.
- [10] См.: Михайловский А.Г. Реформа городского самоуправления в России. — СПб., 1908. — С. 40.
- [11] См.: Безобразов В.П. Государство и общество: Управление и самоуправление и судебная власть. — СПб., 1882. — С. 1.
- [12] См.: Безуглов А.А., Солдатов С.А. Указ. соч. — С. 515.
- [13] См.: Акмалова А.А. Муниципальное право России: Учебник. — М.: ИКФ “Экмос”, 2002. — С. 36.
- [14] См.: Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. — М.: Спарк, 2001. — С. 167.
- [15] См.: Постовой Н.В. Местное самоуправление. История, теория, практика. — М., 1995. — С. 8, 9.
- [16] См.: Анимица Е.Г., Тертышный А.Т. Основы местного самоуправления. — М., 2000. — С. 25, 26.
- [17] См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право России. — М., 2000. — С. 71, 72.
- [18] См.: Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. — М., 1999. — С. 102.

[19] Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. — 1993. — № 44. — Ст. 4188.

[20] Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. — 1993. — № 52. — Ст. 5071.

[21] См.: Васильев В.И. Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие. — М., 1999. — С. 101, 111.

[22] В первоисточниках — “local authorities” (англ.) и “collectivites locales” (фр.).

[23] В первоисточниках — “decision-making bodies” (англ.) и “organes de decision” (фр.)

[24] Представляется необходимым подчеркнуть: в Конституции РФ установлено, что местное самоуправление “осуществляется”, а не “может осуществляться”, не “допустимо к осуществлению” и т.п.

[25] В результате такой практики по состоянию на 2003 г. совокупные обязательства государства составили в Российской Федерации около 6,5 трлн руб. при консолидированном бюджете Российской Федерации около 3,7 трлн руб.

[26] В данном контексте представляется целесообразным упомянуть ответ Президента РФ В.В.Путина при переписи 2002 г. на стандартный вопрос переписчика: “Чем занимается учреждение, где Вы работаете?” Президент ответил: “Предоставлением услуг населению”.

[27] См. например, постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1997 г. № 7-П по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 г. № 315 “О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации”, Закона Пермской области от 21 февраля 1996 г. “О проведении выборов Законодательного Собрания Пермской области” и ч. 2 ст. 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 г. “О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области”.

[28] Не понятно, почему изложенные ограничения избирательных прав военно-служащих срочной службы не применены к выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. В местах дислокации крупных воинских частей реальна ситуация формирования избирательного округа по выборам депутата законодательного органа субъекта Федерации, значительная, а подчас и большая часть избирателей в котором является военнослужащими срочной службы.

[29] См.: определение Конституционного Суда РФ от 1 октября 1997 г. № 103-О (п. 2 мотивировочной части).

[30] Следует отметить, что нередко ситуация, когда адресант, получив не устраивающий его ответ, требует повторного рассмотрения обращения, не сообщая какой-либо новой информации по существу вопроса, не приводя новых аргументов в пользу своих утверждений либо контраргументов в отношении оценок ситуации, изложенных в данном ему ответе. Право на наличие собственного мнения каждого из граждан, естественно, никем не оспаривается, однако в этом случае целесообразно обратить внимание адресанта, что из нормы Конституции России (ст. 33), гарантирующей право обращения в органы государственной власти и местного самоуправления, следует обязанность соответствующих органов власти рассмотреть обращение и дать ответ по существу проблемы, но не следует обязанность органов власти согласиться с изложенными в обращении

оценками ситуации и (или) реализовать соответствующие предложения.

[31] Определение Конституционного Суда РФ от 26 сентября 1996 г. об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Ярославской области.

[32] Ведомости СНД РФ и ВС РФ. — 1992. — № 33. — Ст. 1915.

[33] САПП РФ. —, 1993. — № 39. — Ст. 3614.

[34] СЗ РФ. — 1998. — № 2. — Ст. 224.

[35] Местное самоуправление и органы местного самоуправления, как и должностные лица муниципальных образований, не вправе устанавливать самостоятельно нормы, не установленные Конституцией РФ, законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации.

[36] “Местное самоуправление в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций”.

[37] Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. — М., 1972. — С. 11.

[38] Ковачев Д.А. Функции, задачи, компетенция и правоспособность государственного органа // Правоведение. — 1985. — № 4. — С. 45.

[39] Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. — М., 1999. — С. 873.

[40] Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. — М., 1999. — С. 858.

[41] Каск Л.И. Функция и структура государства. — Л., 1969. — С. 3.

[42] См.: Лазарев Б.М. Указ. раб. — С. 30—40.

[43] См.: Тихомиров Ю.А. Полномочия органов исполнительной власти // Исполнительная власть в Российской Федерации. — М., 1996. — С. 26—28.

[44] Ведомости СНД РФ и ВС РФ. — 1992. — № 11. — Ст. 561.

[45] СЗ РФ. — 1997. — № 6. — Ст. 592; 2000. — № 35. — Ст. 3584.

[46] СЗ РФ. — 1996. — № 11. — Ст. 1026; 1999. — № 5. — Ст. 651.

[47] СЗ РФ. — 1996. — № 25. — Ст. 3023.

[48] СЗ РФ. — 1997. — № 13. — Ст. 1539.

[49] СЗ РФ. — 1997. — № 40. — Ст. 4592; 1998 № 14. — Ст. 1597; 2000. — № 35. — Ст. 3584.

[50] СЗ РФ. — 1998. — № 29. — Ст. 3399.

[51] СЗ РФ. — 1998. — № 29. — Ст. 3400; 2001. — № 46. — Ст. 4308; 2002. — № 7. — Ст. 629.

[52] СЗ РФ. — 2000. — № 2. — Ст. 149.

[53] СЗ РФ. — 2001. — № 44. — Ст. 4147.

[54] СЗ РФ. — 2001. — № 44. — Ст. 4148.

[55] СЗ РФ. — 2002. — № 10. — Ст. 1001; № 41. — Ст. 3983.

[56] СЗ РФ. — 2002. — № 32. — Ст. 3189.

- 
- [57] СЗ РФ. — 2002. — № 2. — Ст. 133.
- [58] Ведомости СНД РФ и ВС РФ. — 1992. — № 16. — Ст. 834.
- [59] СЗ РФ. — 1995. — № 47. — Ст. 4473; 2002. — № 1. — Ст. 2.
- [60] СЗ РФ. — 1998. — № 9. — Ст. 2069; 2002. — № 1. — Ст. 2.
- [61] СЗ РФ. — 1996. — № 2. — Ст. 218.
- [62] СЗ РФ. — 1995. — № 35. — Ст. 3505.
- [63] СЗ РФ. — 2001. — № 11. — Ст. 1001.
- [64] СЗ РФ. — 1999. — № 29. — Ст. 3697.
- [65] Ведомости СНД РФ и ВС РФ. — 1992. — № 15. — Ст. 766.
- [66] Ведомости СНД и ВС РФ. — 1992. — № 6. — Ст. 290.
- [67] СЗ РФ. — 1997. — № 18. — Ст. 2131; № 22. — Ст. 2568.
- [68] СЗ РФ. — 2001. — № 48. — Ст. 4519.
- [69] СЗ РФ. — 2002. — № 27. — Ст. 2701.
- [70] СЗ РФ. — 1997. — № 22. — Ст. 2597.
- [71] СЗ РФ. — 1999. — № 8. — Ст. 1028.
- [72] СЗ РФ. — 1999. — № 33. — Ст. 4116.
- [73] СЗ РФ. — 2001. — № 36. — Ст. 3568.
- [74] Ведомости СНД РФ и ВС РФ. — 1992. — № 30. — Ст. 1797.
- [75] СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3802.
- [76] Ведомости СНД и ВС РФ. — 1992. — № 46. — Ст. 2615.
- [77] Ведомости СНД РФ и ВС РФ. — 1993. — № 7. — С. 420—426.
- [78] СЗ РФ. — 1995. — № 11. — Ст. 943.
- [79] СЗ РФ. — 1995. — № 21. — Ст. 1928.
- [80] СЗ РФ. — 1999. — № 18. — Ст. 2206; 2003. — № 2. — Ст. 167.
- [81] Ведомости СНД РФ и ВС РФ. — 1991. — № 27. — Ст. 920.
- [82] Ведомости СНД РФ и ВС РФ. — 1993. — № 28. — Ст. 1064.
- [83] Ведомости СНД РФ и ВС РФ. — 1993. — № 33. — Ст. 1318.
- [84] СЗ РФ. — 1999. — № 14. — Ст. 1650.
- [85] СЗ РФ. — 1998. — № 26. — Ст. 3006.
- [86] СЗ РФ. — 1998. — № 2. — Ст. 219.
- [87] Ведомости СНД РФ и ВС РФ. — 1992. — № 33. — Ст. 1913.
- [88] Ведомости СНД РФ и ВС РФ. — 1993. — № 24. — 857.
- [89] Ведомости Съезда народных депутатов РФ и ВС РФ. — 1990. — № 27. — Ст. 351.
- [90] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и ВС РСФСР. — 1991. — № 21. — Ст. 699.
- [91] САПП РФ. — 1992. — № 25. — Ст. 2223.
- [92] СЗ РФ. — 1995. — № 3. — Ст. 168.
- [93] СЗ РФ. — 1995. — № 32. — Ст. 3198.
- [94] СЗ РФ. — 1995. — № 48. — Ст. 4563.

- 
- [95] СЗ РФ. — 1995. — № 50. — Ст. 4872.
- [96] СЗ РФ. — 1996. — № 26. — Ст. 3033; 2000. — № 33. — Ст. 3348.
- [97] СЗ РФ. — 1999. — № 29. — Ст. 3699.
- [98] СЗ РФ. — 2001. — № 52. — Ст. 4920; 2002. — № 30. — Ст. 3033; 2003. — № 1. — Ст. 13.
- [99] САПП РФ. — 1993. — № 37. — Ст. 3449; 2000. — № 3. — Ст. 255.
- [100] САПП РФ. — 1993. — № 45. — Ст. 4327.
- [101] СЗ РФ. — 1995. — № 33. — Ст. 3349.
- [102] СЗ РФ. — 1996. — № 23. — Ст. 2755.
- [103] СЗ РФ. — 1997. — № 6. — Ст. 711.
- [104] СЗ РФ. — 1999. — № 26. — Ст. 3177; 2001. — № 3. — Ст. 216.
- [105] СЗ РФ. — 1994. — № 35. — Ст. 3649.
- [106] СЗ РФ. — 2001. — № 23. — Ст. 2277.
- [107] СЗ РФ. — 1998. — № 13. — Ст. 1475.
- [108] СЗ РФ. — 2002. — № 30. — Ст. 3030.
- [109] Частью 2 ст. 132 Конституции РФ установлено, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.
- [110] СЗ РФ. — 1997 № 39. — Ст. 4464.
- [111] Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ // Государство и право. — 1992. — № 10. — С. 97.
- [112] Пункт 4 постановления Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П 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" // СЗ РФ. — № 14. — Ст. 1374.
- [113] СЗ РФ. — 1997. — № 42. — Ст. 4902.