

**Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
ФГБОУ ВО Иркутский государственный аграрный университет
имени А.А. Ежевского**

Институт экономики, управления и прикладной информатики
Кафедра менеджмента, предпринимательства и экономической безопасности
в АПК

Мелихова Т.В.

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Учебное пособие для студентов специальности
38.05.01 - экономическая безопасность
очной, заочной и дистанционной форм обучения

Молодежный 2020

УДК 352

ББК 67.400

Рецензенты:

Доктор юридических наук, доцент В.В. Чуксина

Кандидат экономических наук, доцент О.Н. Кузнецова

Рассмотрено на заседании Научно-методического совета ИрГАУ

Рекомендовано к изданию: протокол № 4 от 25 мая 2020 г.

Мелихова Т.В. Муниципальное право. Учебное пособие для студентов специальности 38.05.01 – экономическая безопасность очной, заочной и дистанционной форм обучения. / Т.В. Мелихова. – Молодежный: Издательство ИрГАУ, 2020. – 253 с.

Учебное пособие по дисциплине «Муниципальное право» раскрывает содержание основных институтов муниципального права. Основано на действующих нормативных правовых актах. Предназначено для студентов очной, заочной и дистанционной форм обучения, а также для всех, кто интересуется правовыми основами местного самоуправления..

Для студентов специальности 38.05.01 – экономическая безопасность очной, заочной и дистанционной форм обучения.

©Т.В. Мелихова, 2020

© Иркутский государственный аграрный университет, 2020

Содержание

Предисловие.....	4
Тема 1. История правового регулирования местного самоуправления.....	6
Тема 2. Муниципальное право как отрасль права	47
Коллоквиум № 1.....	80
Тема 3. Муниципальное самоуправление и его основы.....	81
Тема 4. Территориальные основы местного самоуправления.....	94
Тема 5. Финансово-экономическая основа муниципального самоуправления.....	123
Коллоквиум № 2.....	167
Тема 6. Участие населения в осуществлении местного самоуправления.....	168
Тема 7. Органы местного самоуправления.....	197
Тема 8. Ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц.....	213
Тема 9. Муниципальная служба.....	234
Учебно-методическое обеспечение дисциплины.....	252

Предисловие

Целью изучения дисциплины «Муниципальное право» является формирование у студентов специальности 38.05.01 – экономическая безопасность очной, заочной и дистанционной форм обучения комплекса знаний о правовых нормах, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации местного самоуправления и решения населением муниципальных образований вопросов местного значения, как непосредственно, так и через выборные и другие органы местного самоуправления, а также в процессе реализации отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

Задачами учебного курса «Муниципальное право» являются:

- изучение общих принципов организации местного самоуправления, его функций;
- изучение источников права трех уровней правового регулирования (федерального, регионального, муниципального);
- изучение форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участие населения в местном самоуправлении;
- изучение территориальных, организационных и экономических основ местного самоуправления;
- изучение вопросов местного значения муниципальных образований и полномочий органов местного самоуправления;
- определение специфики ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, особенностей контроля их деятельности.

По итогам изучения дисциплины студенты должны свободно оперировать понятиями муниципальное право, орган местного самоуправления, референдум, сельский сход, уметь дать определение муниципальному служащему и представительному органу местного самоуправления, квалифицировать юридические случаи в соответствии с

конкретными кодексами, владеть навыками работы с нормативно-правовыми документами.

Данный практикум предназначен для оказания помощи студентам в усвоении основных положений дисциплины, закреплению теоретических знаний и практических навыков.

Практикум может быть использован как на практических занятиях, так и при самостоятельной подготовке студентов, а также в контрольных целях.

Тема 1: История правового регулирования местного самоуправления

1. Зарубежный опыт местного самоуправления и территориального управления
2. Исторические формы и институты самоуправления в дореволюционной России
3. Советский период организации власти на местах
4. Возрождение местного самоуправления в России в 80-90-е гг. XX в.

1. Зарубежный опыт местного самоуправления и территориального управления.

Международный исторический опыт реализации идеи народовластия свидетельствует о постоянном поиске баланса между двумя диалектическими противоположностями - самоуправлением (местным, региональным) и государственностью.

Несмотря на серьезные различия в исходных моментах, представляющих становление и развитие местного самоуправления в различных странах, в самих системах организации местного самоуправления есть много общего, что их объединяет и свидетельствует об общих закономерностях развития. Они состоят в следующем:

- 1) всестороннее развитие децентралистских тенденций, стремление ограничить административную централизацию (период революционных преобразований);
- 2) переход к жесткой административной централизации, создание четкой, строго организованной административной иерархии исполнительных органов;
- 3) установление определенного равновесия между централистскими и децентралистскими тенденциями в развитии местных органов;
- 4) постоянные попытки реорганизации и модернизации местного управления, связанные с усилением бюрократической централизации;

5) переход от децентрализации (понимаемой как расширение функций и компетенции органов местного управления и соответственно ограничение правомочий центральных органов государственного управления) к деконцентрации (понимаемой как перенос полномочий по принятию решений на нижестоящие уровни руководства в централизованных системах органов государственного управления).

Выступая относительно обособленной частью конституционного механизма государственной власти современных западных демократий, местное самоуправление обладает следующими чертами:

во-первых, основано на представительных началах;

во-вторых, не зависит от органов правительства в делах местного характера;

в-третьих, ограничено предписаниями закона;

в-четвертых, обладает независимой собственностью, собственными источниками доходов;

в-пятых, формирование органов местного самоуправления происходит без государственной опеки.

Современные государствоведы единодушны в том, что истоки местного самоуправления восходят к муниципальным реформам XIX в. Возникновение местных представительных органов связано с процессами перехода от феодальной формации к капитализму. На начальном этапе своего развития местное самоуправление характеризовалось сильной автономией в отношениях с центральным правительством. Для наших же дней функциональное сближение деятельности муниципалитетов и центрального исполнительного аппарата, а также развитие элементов административной субординации между ними обозначают превращение муниципальных органов в подсистему механизма государственного управления, возглавляемого правительством.

В зависимости от положения местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти обычно выделяют

следующие модели местного самоуправления: англосаксонскую, континентальную (французскую), смешанную (германскую).

Англосаксонская модель местного самоуправления (Великобритания, США, Канада, Австралия и др.) считается классической муниципальной формой. Для этого типа организации местного самоуправления характерны:

- высокая степень его автономности;
- отсутствие прямого подчинения между муниципальными органами разных уровней;
- отсутствие на местах уполномоченных представителей центрального правительства, опекающих местные органы;
- избрание населением не только представительных органов, но и отдельных муниципальных должностных лиц;
- сочетание административного и судебного контроля за законностью действий муниципальных органов.

Континентальная (французская) модель (континентальная Европа, франкоязычная Африка, Латинская Америка, Ближний Восток) характеризуется такими чертами:

- сочетание прямого государственного управления (государственная администрация) на местах и местного самоуправления;
- жесткая система административного контроля на местах;
- бюрократическая субординация между органами различных уровней управления;
- широкие возможности административного воздействия центральной власти: предварительный контроль в отношении решений органов местного самоуправления, возможность аннулирования принятых решений, временное их приостановление и пересмотр, замещение органов местного самоуправления, их отзыв, отставка, роспуск и др.

Реформа местного самоуправления, осуществленная в начале 80-х гг. прошлого столетия во Франции, существенно усилила децентрализацию,

ликвидировала институт префектов, сократила возможности административного воздействия вышестоящих уровней управления на нижестоящие.

Смешанная (германская) модель (Австрия, Германия, Япония) объединяет в себе некоторые черты англосаксонской и континентальной (французской) моделей, а также обладает своими собственными особенностями. Например, в ФРГ четкое взаимодействие местного управления и самоуправления обеспечивается системой отношений глав правительственных округов (Regierungspräsident) с главами администрации базового звена местного самоуправления на уровне районов - ландратами или районными директорами, являющимися и чиновниками государства, и главами исполнительных органов коммунального самоуправления (это относится и к городам в ранге районов). Таким образом, районы и города в ранге районов, образуя основу коммунального самоуправления, одновременно служат звеном государственной системы управления.

При этом существует соподчинение вышестоящих и нижестоящих муниципальных органов. В ряде правительственных округов допускается ограниченное право местного самоуправления.

Под влиянием интеграционных процессов, предопределяющих многие стороны развития современных государств, различия между указанными моделями перестают носить принципиальный характер. Муниципальные реформы, осуществленные в последней четверти XX в., свидетельствуют о существенном сближении между названными моделями. Подтверждением этому служит принятие Европейской хартии местного самоуправления, подписанной в Страсбурге 15 октября 1985 г.

Несмотря на серьезные организационно-правовые различия между органами местного самоуправления, некоторую архаичность территориальной организации, можно говорить об общих современных тенденциях в их положении и развитии. Наиболее полно это выражается в

компетенции, ролевой характеристике участия в осуществлении функций государства, финансовом положении.

В зарубежных унитарных государствах вопросы регулирования местного самоуправления находятся в ведении центральной власти, в федеративных - в ведении субъектов РФ.

Система муниципальных органов в большинстве случаев определяется административно-территориальным делением. В настоящее время наиболее распространенным является двух-трехзвенное административно-территориальное устройство, встречается и четырех-пятизвенное, что сказывается на сложности системы выборных органов местного самоуправления. В современных демократических государствах существуют как системы, организованные на основе принципа соподчинения разноуровневых муниципальных органов (например, во Франции, в ФРГ, Италии, Японии), так и системы, в основе которых лежит принцип автономии и соподчинение нормативно отсутствует (например, в США, Великобритании).

Представительные органы местного самоуправления образуются не в каждой административно-территориальной единице. Можно наблюдать разнообразие подходов в образовании представительных органов в так называемых естественных (т.е. сложившихся исторически) и искусственных (т.е. созданных путем объединения) административно-территориальных единицах. Речь идет об отходе от поселенческого принципа (город, село, поселок и другие естественные образования) и о возможности создания представительных органов местного самоуправления на уровне административно-территориальных единиц регионального характера - кантонах и округах (Франция), округах (ФРГ), воеводствах (Польша) и т.п.

Система органов местного самоуправления во многом зависит от стремления центральной власти повысить эффективность государственного управления за счет территориальной реорганизации общин путем их значительного укрупнения.

Совершенствование системы органов местного самоуправления в разных странах не завершено. Наличие устаревших административно-территориальных форм затрудняет решение социально-экономических проблем и не способствует повышению эффективности местного самоуправления. Эффективности стараются достичь за счет сочетания главами местной администрации функций государственного чиновника и должностного лица местного самоуправления.

2. Исторические формы и институты самоуправления в дореволюционной России

Как показывает опыт организации местного самоуправления в нашей стране, зародившись в форме общинного самоуправления в догосударственный период, оно существовало на всех последующих этапах развития общества и государства, выступая как самостоятельное явление общественной жизни, как институт общества, а с определенного периода - как элемент организации российской государственности.

Процесс формирования системы государственного управления в России имел свою специфику: одновременно существовали взаимоисключающие институты: неограниченное самодержавие, всесильность и бесконтрольность бюрократического аппарата центральной власти, учреждающего свои подразделения на местах вплоть до низовых административно-территориальных единиц, - и вместе с тем различные формы общественного самоуправления.

К последним относилось территориальное самоуправление - общинное, включающее городские и сельские общины; губное и земское - в территориальных единицах, сословно-корпоративное (дворянское, купеческое, ремесленное), казацкое, монастырское и церковное самоуправление.

Некоторые традиционные формы самоуправления, складывавшиеся в России, сохранили свою привлекательность до наших дней. Так,

общепризнанно, что русское общество с древних времен строилось на основах коллективности. Многие общинные и территориальные вопросы решались на вечевых сходах. Вечевой идеал рассматривается как принцип народоправства - коллективного самоуправления. Постепенно он дополнялся сословно-представительными учреждениями, в формировании которых собрания населения зачастую также играли ключевую роль.

Выросшее из традиции племенных сходов, народное собрание (вече) приобрело более формализованные черты: для него готовилась «повестка дня», подбирались кандидатуры выборных должностных лиц, в качестве организационного центра действовали «старцы градские», старейшины.

Государство строилось в буквальном смысле на принципах общественного договора. Государственное управление держалось на договоре земель и княжеской власти, который предусматривал взаимные обязательства. Приезжая в ту или иную волость, князь должен был заключить «ряд» - договор с народным собранием (вече). Передвигаясь с места на место по русской земле, соединяя племена и города в общих военных и торговых предприятиях, князья создавали этим повод для национального объединения и национального самосознания. Сплотив государство внешним образом, они создавали и возможность внутреннего сплочения".

Таким образом, шел прогрессивный, созидательный процесс. Складывалось единое взаимозависимое целое. В нем объединялись разнонаправленные интересы и силы и одновременно накапливались серьезные проблемы. Основания общественной жизни: коллективизм, уравнительность, общинный демократизм, носящие преимущественно горизонтальный характер отношений, не могли оставаться без изменений в условиях усиления княжеской власти и развивающегося экономического расслоения. Рядом с властями городскими и общинными (властями вечевого характера) становится власть княжеская. Отношения между князем и вече постоянно колебались. Усиление княжеской власти отделяло вече от решения

общеэкономических проблем и ограничивало его сферу деятельности преимущественно вопросами внутригородской хозяйственной деятельности, а в крестьянских общинах - территориальными формами коллективной собственности, ускоряя превращение общины в замкнутую самоуправляющуюся социальную систему.

Определяя место и роль местного самоуправления того периода, надо признать, что именно тогда, в Средневековье, обозначилась его дуалистическая природа. Вырастающее из общинного самоуправления и интегрированное в государственный механизм управления, сохраняющее стремление к внутренней самоорганизации, местное самоуправление используется центральной властью для решения задач, выходящих за рамки чисто внутренних дел общины. С образованием и усилением русского суперцентрализованного государства роль местного самоуправления приобретала подчиненный характер. Оно допускалось и существовало исключительно в той степени, в какой могло соответствовать интересам государства.

К тому же в отличие от стран Западной Европы, где самоуправление развивалось прежде всего в городах, в России города не играли важной роли в экономической и политической жизни страны. Русский город был прежде всего не торгово-промышленным, а правительственным и военным центром, поэтому и в населении его преобладал служилый, военный элемент. Формирование российской государственности, проходившее в условиях постоянного освоения новых территорий (колонизации земель), удержания их и управления новыми территориями, усиливало военную и административную структуры Российского государства.

Общинная демократия самоуправления территориальных общин свободных крестьян, сословных объединений купцов, ремесленников и т.п. - чуждая индивидуализму и основанная на коллективной ответственности, для крестьян - на коллективной собственности на землю, являлась

организационной составляющей на всех этапах развития российской государственности.

Традиционными формами общинного самоуправления были: мир - сельское общество со своим органом самоуправления - сходом. Именно на сходах принимались решения по насущным проблемам крестьянского сообщества: организации землепользования, финансовым вопросам, налогам, формированию выборной администрации, вопросам опеки, разделов и т.д. Как социальная система община касалась всех вопросов внутренней жизни крестьянского сообщества - организационных, семейных, экономических, трудовых, культовых, обрядовых и одновременно выступала на условиях круговой поруки всех за каждого, имущего за неимущего в обеспечении выполнения княжеских (государственных) повинностей, прежде всего налоговых и трудовых.

Крестьянское общинное самоуправление носило территориальный (поселенческий) характер, в связи с этим сходы дифференцировались также по территориальному признаку: волостные сходы проводились в волости, общие (сельские) - в сельском обществе, малые (селенные) - в деревнях и селениях.

В многонаселенных общинах созывался большой, или общий, сельский сход (как правило, два раза в год). Малые сходы представляли интересы небольшой группы дворов и созывались по мере надобности.

В простых общинах, территориально совпадавших с административной единицей - сельским сообществом, действовал обычно единый, общий для крестьян сельский сход. Помимо прямого участия общинников (в основном домохозяев, владевших земельным наделом), существовала традиция созывать на общие сходы в многодеревенских поземельных общинах выборных представителей от селений.

Правом решающего голоса обладал крестьянин-домохозяин. Зачастую большую патриархальную семью, состоящую из трех и более поколений, представлял с правом решающего голоса только один «большак». Женщины

правом голоса обладали не повсеместно. Зачастую они не допускались на сходы.

Демократической чертой сходов было стремление достичь решения не механическим большинством, а единогласием.

Община - базовый, низовой уровень самоорганизации, как общинной, так и сословной - постоянно сохранялась как элемент самоуправления в России. Государство было заинтересовано иметь дело с общиной, а не с индивидом, именно этим можно объяснить многовековое сосуществование в русской государственности элементов общинно-демократических и самодержавно-бюрократических.

Земские и городские реформы XIX в.

Наиболее значимым этапом реформы местного самоуправления в истории дореволюционной России стали земская и городская реформы второй половины XIX в. Принятие 1 января 1864 г. Положения о губернских и уездных земских учреждениях и 16 июня 1870 г. Городового положения впервые в истории России коренным образом изменили основу организации местного управления. На смену самоуправлению патриархальному и сословному пришли всесословные выборные учреждения - земства.

В развитии земского периода местного самоуправления можно выделить три этапа:

первый этап - с принятия названного Положения о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. до принятия Положения о земских учреждениях 1890 г., а также от Городового положения 1870 г. до Городового положения 1892 г.;

второй этап - с принятия Положений 1890 и 1892 гг. до реформ местного самоуправления Временного правительства (март 1917 г.);

третий этап - реформы Временного правительства.

Правовой анализ Положения 1864 г. свидетельствует о том, что реформа носила двойственный характер. С одной стороны, институт всесословных земств, т.е. выборных земских органов, в которых были

представлены все сословия, стал значительным шагом в развитии буржуазной демократии, с другой стороны, были предприняты меры по сохранению доминирующего положения власть имущих.

Земские реформы являлись частью общегосударственных реформ. При этом в общественном мнении дебатировался вопрос о возможности принятия Конституции и конституционного правления в России. Однако преобладало суждение о том, что политическим реформам должны предшествовать реформы административные, а населению до введения политического самоуправления в государстве надо дать школу участия выборных лиц в самоуправлении местном. Опыт многих веков отечественной истории развития начал самоуправления не учитывался, при создании земских учреждений в качестве образцов рассматривалось местное самоуправление в ряде западных стран, в особенности в Англии.

В центре разногласий оказались не всеобщность органов местного самоуправления (здесь мнения были согласованы на первоначальном этапе), а проблемы разграничения общественных и государственных интересов. Правительство исходило из общественной природы земства. В связи с этим оно наделялось исключительно хозяйственными, а не государственно-властными полномочиями.

Любая система местного самоуправления характеризуется тем, каковы способы формирования органов местного самоуправления, предметы ведения и полномочия, материально-финансовая их деятельность, самостоятельность в местных делах, отношения с государственными органами, правовые гарантии.

В соответствии с реформами в систему учрежденных земских органов входили: избирательные съезды (выборы гласных по куриям), уездные и губернские земские собрания (распорядительные органы), уездные и губернские управы (исполнительные органы).

Земские органы избирались различными сословиями местного общества. В соответствии со ст. 16 Положения 1864 г. уездные земские

собрания состояли из выборных лиц - гласных. Выборы уездных гласных проводились по трем куриям: 1) на съезде уездных землевладельцев; 2) на съезде городских избирателей - в городах, входивших в состав уездов; 3) на съезде выборных от сельских обществ.

Право на участие в выборах давал не только земельный ценз, но и имущественный - владение недвижимой собственностью, промышленным, торговым или хозяйственным предприятием. Землевладельцы, не имеющие полного ценза, участвовали в выборах вкладчину.

Сельские общества (крестьяне) участвовали в выборах на бесцензовой основе. Они избирали представителей на волостные сходы. В свою очередь, волостные сходы избирали выборщиков, которые на уездных собраниях избирали гласных.

Губернское земское собрание также состояло из гласных. Их избирали уездные земские собрания из своего состава сроком на три года.

Предметом деятельности земств были дела хозяйственно-культурного характера: заведование имуществом, капиталом и денежными сборами земства; содержание находившихся в ведении земств зданий, сооружений, путей сообщения; меры обеспечения народного продовольствия; заведование земскими благотворительными учреждениями; попечение о строительстве церквей; попечение о развитии местной торговли и промышленности; участие в попечении народного образования, здравоохранения; исполнение возложенных на земство потребностей воинского и гражданского управления и т.д. (ст. 2 Положения).

Правительство опасалось самостоятельности земств и ограничивало их участие в управлении делами общества. Местная правительственная администрация сохранялась. Таким образом, на местах действовало две системы управления: самоуправление земств и городов и управление государственное. Хотя в соответствии с законодательством земские и городские органы самоуправления были самостоятельны в своих делах, в целом они находились под контролем государственных исполнительных

органов - губернатора и Министерства внутренних дел. Существовавшие на местах органы правительственной администрации не были подконтрольны земствам.

В последующие годы наблюдалось постоянное урезание прав земств. Уже через два года, в ноябре 1866 г., были существенно ограничены независимые источники их бюджета, в 1874 г. - компетенция в сфере народного образования, в 1867 г. издания земств подчинены губернаторской цензуре и т.д.

Управление земскими учреждениями находилось в сфере ведения Министерства внутренних дел. Устанавливался судебный и административный контроль. Постановления органов местного самоуправления могли опротестовываться и отменяться губернатором. Допускалось и прямое губернаторское управление земскими делами.

Положением 1864 г. земское самоуправление вводилось только на уровне уездов и губерний. Мелкой земской единицы на уровне волости не существовало. Не было и центрального земского представительства. "Здание без фундамента и крыши", "пятое колесо" в телеге государственного управления - этими малопочтительными терминами окрестили современники земство.

Земское самоуправление в России в то время не могло свободно развиваться в силу следующих причин:

1) земства были чисто механически введены в самодержавно-бюрократическую систему (по саркастическому замечанию публицистов, "новое вино было влито в старые мехи");

2) сохранилось жесткое административное влияние агентов царского правительства на местах;

3) земства были учреждены не повсеместно (созданы лишь в 34 губерниях европейской России, что составляло менее половины от общего числа губерний);

4) земства не обладали достаточной финансовой независимостью;

5) осуществлялось постоянное урезание прав земств.

Таким образом, налицо было устойчивое, постоянно существующее недоверие правительственной администрации к первым всеобщим учреждениям России. Логическим завершением этого процесса стала «земская контрреформа» 1890 г. Новое Положение о губернских и уездных земских учреждениях носило явно реакционный характер и было направлено на усиление позиций аппарата государственных учреждений.

Вместе с тем положенная первоначально в основу реформы общественно-хозяйственная теория местного самоуправления, как отмечалось выше, была весьма дискуссионной - особенно в том, что предполагала отделение и независимость органов местного самоуправления от государства и его органов. Реализация этой теории в условиях суперцентрализованной Российской империи вызывала зачастую противостояние земств, желавших действовать самостоятельно, и органов государства. К тому же земства призваны были содействовать решению многих государственных вопросов и в этом плане вообще не могли действовать самостоятельно от органов правительственной администрации.

Диалектика российского варианта развития самоуправления свидетельствовала о том, что вместе с введением земства как института, организационно обособленного от государства, возникли предпосылки оппозиционного характера местного самоуправления в отношении с государственной администрацией. Однако такой характер местного самоуправления допускался только в условиях общественного подъема и до определенных пределов. В условиях реакции, перехода к мирному вращению развивающихся общественных отношений в существующий государственный порядок земское самоуправление как "независимый от государства институт" трансформировалось в разновидность государственного управления.

Поэтому на новом этапе на вооружение была взята государственная теория местного самоуправления, что и было отражено в Положении о

земских учреждений 1890 г. и в Городовом положении 1892 г. Пересмотр ранее принятых актов связывался разработчиками новой реформы с тем, что «главные причины существующего неустройства в земстве заключаются в обособленности земских учреждений от установлений правительственных». В свою очередь, эта «рознь» является «естественным последствием усвоенного в 1864 г. нашим законодательством взгляда на земство и его интересы как на нечто особое от государства и его потребностей... Отсюда происходит отсутствие единства и согласия в действиях правительственных и земских властей, а нередко и явный между ними антагонизм»

При формировании уездных земских собраний главной задачей стало их укрепление «благородной частью» местного населения, из сословных они становятся сословными. Для избрания гласных теперь в уезде проводятся два земских избирательных собрания, в которых могут участвовать лишь лица, обладающие собственностью на землю и имуществом в определенных размерах. В первом собрании участвуют дворяне; во втором - прочие лица. Крестьяне в таких избирательных собраниях не участвовали, для их представительства в уездных земских учреждениях действовал следующий порядок: сельские сходы посылали своих представителей на волостной сход, на нем определялись кандидаты в гласные уездного земского собрания, из их числа губернатор назначал гласных. Для каждого разряда особым поуездным расписанием определялось число гласных.

Общее число гласных сокращено на 3000 человек (вместо прежних 13 229 стало 10 229). Больше половины мест гласных отдали дворянам, число гласных по разряду крестьянских мест сокращено с 5357 до 3167.

Результатом стало преобладание государственных начал в местном самоуправлении. Это было достигнуто за счет, во-первых, развития возможностей влияния на решения земских собраний со стороны государственной администрации, большинство из них вступало в силу после утверждения министром внутренних дел или губернатором; во-вторых,

непосредственного подчинения губернаторам земских исполнительных органов, ранее подчинявшихся земским собраниям.

Уездное земское собрание собиралось на свою сессию раз в год и заседало обычно не более 10 дней. Его постановление могло быть остановлено в исполнении губернатором, причем не только в случае незаконности, но и тогда, когда губернатор находил, что оно "не соответствует общим государственным пользам и нуждам либо явно нарушает интересы местного населения", т.е. по соображениям нецелесообразности. В остальное время главным органом была уездная земская управа, выполнявшая исполнительные функции и работавшая фактически под руководством губернатора и правительственной администрации. Причем Положение 1890 г., сохранив губернское земское собрание и губернскую земскую управу, ввело новый институт - губернское по земским делам присутствие. В него входили губернатор, вице-губернатор, управляющий казенной палатой, прокурор окружного суда, а от земства - председатель губернской земской управы и один губернский гласный. Каждое решение земства должно было проходить через присутствие, и это усиливало административный контроль в отношении местного самоуправления. Земская служба признавалась государственной.

Как говорилось ранее, особенностью земских реформ в России было то, что они не касались низового звена - волости, отдельных населенных пунктов. Здесь действовали органы крестьянского (общинного) самоуправления - сельский сход и сельский староста. Сельский сход решал земельные вопросы, семейные разделы, избирал сельского старосту, сборщика податей и др., осуществлял раскладку податей и так называемое самообложение, т.е. сборы с крестьян на общественные нужды.

Волость была административной единицей. Но здесь тоже существовали элементы самоуправления - волостной сход, он состоял из крестьян, избиравшихся от каждого сельского общества (по установленным нормам). Исполнение решений волостного схода возлагалось на волостного

старшину, утверждаемого в должности земским начальником. Последний был органом надзора за крестьянскими учреждениями, выступал в качестве административного лица и судебной инстанции. Земский начальник утверждался в должности министром внутренних дел.

Земские реформы Временного правительства

В основном местное самоуправление в России оставалось неизменным в начале XX в. После того как начала работать Государственная дума, вновь встал вопрос о реформе земского и городского самоуправления. Прежде всего актуальным было введение первичной земской единицы - волостного самоуправления. В 1908 г. правительство внесло в Думу проекты о поселковом и волостном управлении. Однако их рассмотрение растянулось на многие годы, а затем было отодвинуто военными проблемами, вставшими перед страной.

Задачи, поставленные Временным правительством в 1917 г., свидетельствовали о стремлении достроить систему местного самоуправления, рожденную реформами 1864-1892 гг. Была существенно расширена география земских учреждений. В дополнение к уже существующим губернскому и уездному земствам Временным положением от 17 мая 1917 г. создано волостное земское управление, 15 июля 1917 г. принято Положение о поселковом самоуправлении, в городах с населением свыше 150 000 жителей вводились районные думы.

На уровне волости представительным органом местного самоуправления стало волостное земское собрание, состоявшее из гласных, число которых определялось от 29 до 50 на волость. Исполнительным органом являлась волостная земская управа.

Принимались меры к укреплению органов самоуправления. В состав земских собраний могли входить лишь избранные гласные, должностным лицам и представителям ведомств это запрещалось. Земские служащие

теперь не утверждались по административной вертикали и получили право на профсоюзные объединения.

Укреплялась финансовая основа земств, расширялись их права. В частности, к их ведению отнесли милицию (должность начальника милиции замещалась решением уездной, городской управы, и он отвечал перед земством за работу милиции), заведование школьным делом, устройство бирж труда, оказание юридической помощи населению и другие вопросы. Надзор за земствами возлагался на губернских и уездных комиссаров. Однако надзор состоял не в утверждении или отмене актов, а во внесении протестов в административные отделы окружных судов и лишь в случае нарушения закона.

Временное правительство не чинило препятствий объединению земств в союзы и товарищества для развития своей деятельности. 7 июня 1917 г. Временное правительство утвердило Положение о Всероссийском земском союзе. 9 июня 1917 г. законом были утверждены Правила о товариществах, союзах и съездах земских учреждений.

С февраля по октябрь 1917 г. почти половина (44) из принятых актов была посвящена вопросам местного самоуправления. В этом факте можно видеть как содействие упрочению самостоятельности местного самоуправления, так и понимание необходимости надежной системы управления, способной оперативно обеспечивать на местах реализацию идей центральной власти. При сохранении и развитии организационной обособленности все-таки зависимость местного управления от центральных органов сохранялась. Наиболее важные постановления представительных органов местного самоуправления утверждались министром внутренних дел, все остальные вводились в действие при отсутствии протеста губернского и уездного комиссаров. Функции контроля правительственной администрации над деятельностью органов местного самоуправления сохранялись. На съезде комиссаров Временного правительства, состоявшемся 28-29 марта 1917 г. В

Москве, отмечалось, что "органы земского и городского самоуправления являются... органами государственной власти на местах".

3. Советский период организации власти на местах

В ходе первой русской революции 1905-1907 гг. во многих городах создавались новые органы местной власти - Советы рабочих депутатов, заменявшие собой подконтрольные правительству органы городского самоуправления, а также органы административного управления. Формировались новые органы из представителей, делегированных коллективами рабочих заводов и фабрик, вставших на борьбу с самодержавным строем и его органами власти.

Попытки учредить новую власть были подавлены, как и в целом революционные выступления народа. Однако опыт Советов не был забыт. После падения самодержавия в России в феврале 1917 г. Советы стали создаваться повсеместно как органы самоуправления трудового народа - именно отсюда их наименования: Советы рабочих депутатов, Советы крестьянских депутатов и даже Советы солдатских депутатов. Советы брали на себя властные функции, действуя параллельно с органами Временного правительства на местах или даже заменяя их. В Советах пытались занять ключевые позиции политические партии, оказавшиеся на гребне революционных выступлений в России. Партия, ставшая впоследствии правящей в России, социал-демократов - большевиков устами и работами своего лидера В.И. Ленина провозгласила Советы государственной формой власти после победы социалистической революции.

Можно видеть определенную связь создаваемых Советов как коллегиальных органов власти с существовавшими издавна в России крестьянскими общинами, а также с органами земского и городского самоуправления. Правда, от последних Советов отличало то, что Советы формировались из представителей простого, трудового народа, в то время как в органах земского и городского самоуправления большинство

составляли представители благородных и имущих сословий. В этом плане Советы были ближе к крестьянской общине, которая строилась на самоуправлении самих крестьян. Не случайно представители различных идеологических направлений полагали, что именно крестьянская община явилась почвой советского строя; сделав Совет базовым звеном новой государственности, ее идеологи как бы «урбанизировали» идеи крестьянского самоуправления.

После победы Октябрьской революции 1917 г., знаменовавшей победу власти Советов, наблюдается отказ от официальной концепции местного самоуправления. Господствующей стала концепция местных Советов как части единой общегосударственной советской власти. Каждый Совет - вплоть до сельского, поселкового - теперь рассматривался как орган государственной власти, действующий от имени Советского государства, входящий в систему государственных органов.

Причины перехода местных советов к новой концепции следующие:

1) превращение каждого Совета в орган государственной власти, действующий от имени государства, по мысли теоретиков данной концепции, укрепляет Совет, повышает его авторитет, заставляет неукоснительно выполнять решения последнего. За Советом стоит мощь государства, которая, если понадобится, будет приведена в действие для обеспечения воли, актов и интересов Совета;

2) каждый Совет по этой концепции является частью общегосударственной системы руководства и управления, он участвует в реализации задач государства;

3) вместе с тем Совет имеет возможность довести местные проблемы до вышестоящих органов, сделать их решение частью общегосударственных задач. По принципу так называемой обратной связи местный Совет вправе участвовать в обсуждении проблем, которые надо решать на более высоких уровнях управления, сообщать свое мнение и добиваться его учета вышестоящими органами;

4) соответственно нет места и всяким мыслям о самостоятельном и независимом положении Совета в системе власти. Не существует каких-то местных дел, отличающихся от государственных, реально все местные дела есть продолжение дел государственных применительно к определенной территории. Нет почвы для приводившейся ранее общественной теории самоуправления, восприятия местных Советов как общественно-хозяйственных органов;

5) включение местных Советов в единую систему государственной власти усиливало государственный контроль не только за соблюдением ими законности, но и в целом за деятельностью Советов. Они обязаны неукоснительно выполнять решения вышестоящих органов власти. Последние были вправе приостанавливать и отменять решения местных Советов в случаях их незаконности и нецелесообразности. В 1920-е и 1930-е гг. вышестоящие органы могли даже распускать низовые Советы, если, по их мнению, они проводили чуждую классовую политику.

Несмотря на официальный отказ от концепции местного самоуправления, во многих отношениях Советы как органы власти советского периода были сродни органам местного самоуправления в дореволюционной России и западным аналогам местного самоуправления: местный интерес все равно сохранялся в их деятельности; Советы старались решать все вопросы с учетом общих интересов государства, в свою очередь, привлекая его внимание к своим нуждам; формировались местные Советы путем выборов (на первых этапах советской власти на основе сочетания производственного и территориального принципов, когда большинство депутатов избиралось по заводам и фабрикам, а некоторая часть - также и по месту жительства граждан; далее - только по территориальному принципу); вопросы решались в коллегиальном порядке на сессиях Советов и заседаниях их исполнительных комитетов; население привлекалось к деятельности Советов.

Особенностью местных Советов было то, что они, будучи элементом единой системы государственных органов, не являлись представителями центральных органов власти, не назначались ими. Свою деятельность они осуществляли на основе мандата, получаемого непосредственно от местного населения (т.е. путем местных выборов), перед которым Советы были ответственны и которому подотчетны. При этом обеспечивалось всестороннее участие граждан (населения) в повседневной деятельности Советов.

Система, порядок формирования, организация и основные формы деятельности Советов

По уровням власть на местах соответствовала административно-территориальному делению и менялась по мере его изменения. После Октябрьской революции 1917 г. сначала звеньями территориальной системы были село - волость - уезд - губерния - РСФСР, а затем село - волость - район - область - РСФСР. В 1930-е гг. в результате реформирования административно-территориального деления в сельской местности на смену волости приходит сельсовет (с данного времени слово "сельсовет", строго говоря, официально обозначает территориальную единицу, хотя в обиходе оно использовалось и как сокращенное наименование низового органа власти - сельского Совета), тогда же на смену уезду - район, на смену губернии - область.

По организационной схеме в 1920-е-1930-е гг. используется модель: съезд Советов - избираемый съездом исполнительный комитет (исполком) - избираемый исполкомом президиум исполнительного комитета. В городах при прямых выборах депутатов применялась модель: Совет и президиум Совета, а также председатель Совета.

Не только в наименовании, но и в порядке выборов Советов проводился социально-классовый принцип. Нормы представительства на выборах в городах были меньше, чем в сельской местности, это позволяло избрать в Советы больше рабочих. В городах депутаты городских Советов

избирались в основном по заводам и фабрикам (так называемый производственный принцип), что тоже давало преимущество рабочим депутатам, по месту жительства (территориальный принцип) голосовало в основном неработающее население. Имелись и другие особенности формирования органов власти: от участия в выборах отстранялись те слои населения, которые отнеслись к эксплуататорским и контрреволюционным элементам; избирательное право в тот период не было тайным (как, впрочем, и при земствах) - депутатов избирали на собраниях избирателей открытым голосованием, тайное голосование в стране было введено лишь Конституцией СССР 1936 г.

В стране применялась система так называемых многостепенных выборов. При этой системе население прямыми выборами избирало лишь депутатов сельских Советов в деревнях и селах и депутатов городских Советов в городах. По всем последующим звеньям избирались уже не депутаты, а делегаты съездов Советов нижестоящими Советами или съездами Советов из числа депутатов и делегатов данных Советов и иных достойных граждан. Такой порядок, с одной стороны, облегчал выборы, делал их проще и дешевле. Проводить прямые выборы по всей стране было бы трудно. С другой стороны, и это более существенно, непрямые выборы были средством фильтрации состава Советов, о чем прямо говорил В.И. Ленин. Такие выборы позволяли на каждом следующем этапе отсекал от участия в осуществлении советской власти, по терминологии того времени, эксплуататорские и иные враждебные элементы, которые могли бы проникнуть в Советы и расшатывать власть изнутри.

Конституция 1936 г. ввела прямые выборы и унифицированную систему органов государства. На местах существовали три звена местных органов государственной власти: областные (и соответствующие им по уровню) Советы; районные, городские Советы; сельские (поселковые) Советы депутатов трудящихся.

Замена Советов рабочих, красноармейских и крестьянских депутатов на Советы депутатов трудящихся означала, что социальное общество стало более однородным, состоит только из трудовых элементов, ни прямых врагов, ни эксплуататоров больше нет - да и как могло быть иначе в ситуации, когда в городах не только крупные и средние предприятия, но и мелкие (пекарни, булочные и т.п.) экспропрированы, а в сельской местности произведено так называемое раскулачивание, потому представители частного сектора волей-неволей перешли в разряд "простых" рабочих и крестьян, либо были отправлены в места лишения свободы. Соответственно вводятся всеобщее избирательное право и прямые выборы во все Советы.

Упорядочивается система исполнительных органов Советов - на местах повсеместно такими органами стали исполнительные комитеты местных Советов. Они избирались Советами только из числа своих депутатов в количестве от 5-6 до 15-17 человек (с учетом уровня). Исполкомы стали решать все вопросы, отнесенные к ведению местных Советов, кроме тех, которые могут быть решены исключительно самими Советами (так называемая исключительная компетенция Совета, круг ее вопросов очень узок). Вводится система двойного статуса исполкомов - это органы соответствующего Совета и вместе с тем исполнительные и распорядительные органы государства. Они входят в систему исполнительно-распорядительных органов и являются органами государственного управления.

Советы и их исполкомы вошли в вертикаль государственной власти. Вышестоящие Советы руководили нижестоящими Советами, направляют их деятельность. Вместе с тем они имели право отменить решения нижестоящих Советов, причем по основаниям не только незаконности, но и нецелесообразности. Сами же Советы и их исполнительные комитеты не вправе были опротестовать и обжаловать решения вышестоящих Советов.

Конституция СССР 1977 г. сохранила эту систему, но ввела принципиальное новшество - органы власти стали именоваться Советами

народных депутатов. Это подчеркнуло не только их природу как органов власти народа, но и то, что социальной основой данной власти является весь советский народ, состоящий из дружественных слоев - рабочих, крестьян и интеллигенции.

Главной организационно-правовой формой деятельности непосредственно Советов были сессии (сессия - одно или несколько заседаний Совета, а также проводимые в тот же период заседания постоянных депутатских комиссий). На сессиях в коллегиальном порядке депутаты местных Советов рассматривали и принимали решения по наиболее значительным вопросам экономического и социального развития, формировали исполнительные и иные органы, подотчетные Совету, реализовывали принцип подотчетности и подконтрольности Совету деятельности всех расположенных на его территории организаций, учреждений, предприятий и т.д.

Официально ведущая роль сессий в деятельности Советов определялась правом рассматривать и решать на сессии любой вопрос, отнесенный законодательством к соответствующему Совету. На деле, как уже говорилось, главным органом в системе каждого местного Совета был исполнительный комитет - сокращенно исполком. На освобожденной основе во всех местных Советах работали председатель и секретарь исполкома, а начиная от уровня района, города - заместители председателя. Другие члены исполкома выполняли свои функции на общественной основе, но в своем большинстве являлись руководителями отраслевых отделов и управлений исполкома (кому из них стать членами исполкома, зависело не столько от личного авторитета человека, сколько от усмотрения партийного комитета, руководства исполкома). Число отделов и управлений зависело от объема местного хозяйства; как правило, повсеместно создавались отделы, управления народного образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения, жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства,

внутренних дел и др. Вопросами текущей работы занимались общие и организационно-инструкторские отделы.

Как уже говорилось, исполкомы, а также отделы и управления (кроме общего и организационно-инструкторского) находились в двойном подчинении: по вертикали ими руководили исполкомы вышестоящих Советов, а также их соответствующие отделы и управления. Исполком сохранял свои полномочия по истечении полномочий Совета, до избрания Советом нового созыва исполкома. Отделы и управления действовали независимо от срока полномочий Совета и исполкома. Вновь избранный Совет решал вопрос лишь в отношении руководителей отделов и управлений.

Из числа депутатов создавались постоянные комиссии местного Совета. Их число зависело от местных условий, от объема местного хозяйства, а также от числа самих депутатов. К основным задачам постоянных комиссий относились: разработка предложений для рассмотрения Советом и его исполкомом, подготовка заключений по вопросам, вносимым на рассмотрение Совета, его исполкома, решений вышестоящих государственных органов, контроль за деятельностью отделов и управлений исполкомов, предприятий, учреждений и организаций по проведению в жизнь решений Совета, выполнению наказов избирателей и т.д.

Важную роль в организации работы Советов, постоянных комиссий и особенно в обеспечении их связей с населением играли депутаты. Число депутатов в определенной мере зависело от умонстроений организаторов советской власти: то считалось, что чем больше депутатов, тем скорее они "дойдут" до каждого избирателя, его нужд и забот, и число депутатов увеличивали, бывало так, что, в сельский Совет избирали по 25 депутатов, в районный Совет в сельской местности - от 75 до 125 депутатов, в городской Совет среднего города - до 150 депутатов; то побеждал взгляд - успехи работы не связаны с количеством, а зависят от качества и потенциала депутатов, отсюда их численность сокращали.

Местные Советы, их исполкомы и депутаты уделяли большое внимание работе с наказами избирателей. По распространенной концепции наказами считались поручения избирателей, даваемые кандидатам в депутаты в период избирательных кампаний и касающиеся вопросов общественного значения. Поскольку тогда не было конкуренции на выборах, на депутатское место выдвигался один кандидат, и он обязательно избирался депутатом, это были, конечно, указы депутатам. На основе указов, полученных депутатами, исполком Совета формировал план реализации указов, который утверждался на сессии местного Совета и становился такой же обязательной частью программы его деятельности, как и план экономического и социального развития соответствующей территории.

Таким образом, формально местные Советы вели разнообразную активную работу. На деле же местные Советы, являясь официально полновластными, частью единой общегосударственной власти, были слабыми органами, как и все иные Советы вместе взятые. Причин было много.

Во-первых, Советы очень быстро стали зависимыми от исполнительных органов. Уже в начале 1920-х гг., когда еще разрешалось открыто высказываться, некоторые ученые писали, что на смену "совдепии" пришла "совисполкомия".

Во-вторых, и Советы, и исполкомы зависели от соответствующих партийных комитетов, поскольку они зачастую подменяли органы советской власти или предопределяли содержание их решений.

В-третьих, существовал так называемый номенклатурный порядок формирования Советов, когда партийный орган перед очередными выборами подбирал кандидатов в депутаты, представлявших рабочих, крестьян, учителей и т.д., обеспечивал их избрание в Советы на безальтернативной основе, мало думая о том, насколько эти люди подходят для депутатской работы. В итоге они послушно подчинялись воле партийного руководства. Причем далеко не всегда депутаты были связаны со своими избирателями,

поскольку их выдвигали трудовые коллективы, а избирало население по месту своего жительства (нередко депутат работал в одном микрорайоне, проживал в другом, а избирался в третьем).

В-четвертых, Советы собирались не часто - один раз в два, три, четыре месяца, остальное время депутаты находились в своем трудовом коллективе, поэтому не имели нужных навыков работы в представительном органе власти.

В-пятых, Советы решали узкий круг вопросов, в основном действовали исполкомы.

В-шестых, материальная база Советов часто была слабой, находившиеся на территории Совета предприятия - тогда, естественно, государственные - могли решать гораздо больше задач в части удовлетворения потребностей населения.

Если смотреть на документы, руководство страны как будто бы хотело повысить роль Советов, периодически принимались партийные решения либо совместные акты партийных и государственных органов в данном направлении. Но реально мало что менялось.

Начиная перестройку, М.С. Горбачев и его сторонники хотели укрепить позиции непосредственно Советов. Для этого, в частности, были введены должности председателей Советов наряду с существовавшими должностями председателей исполнительных комитетов. Однако это не дало существенного эффекта, тем более что партия старалась продвинуть на пост председателя Совета соответствующего (районного, городского и т.п.) секретаря партийного комитета. Кроме того, и это немаловажный фактор, на волне перестройки в Советы пришли новые люди, они действительно хотели изменений в стране и полагали, что это можно сделать через Советы как представительные органы. В итоге Советы стали подменять собой исполнительные органы, вмешиваться в их оперативную деятельность, что тоже было нежелательно. Таким образом, складывались сложные отношения в организации власти на местах. Надо было вырабатывать новые подходы.

4. Возрождение местного самоуправления в России в 80-90-е гг. XX в.

Начало современного этапа формирования местного самоуправления началось в период существования СССР. Возрождение местного самоуправления связывается с началом перестройки, когда на повестку дня встал вопрос о существенном демократическом преобразовании общества, об отказе от административно-командной системы, намечаемые решения так или иначе связывались с упрочением власти народа и его представительных органов - Советов.

Монополию партийно-государственной номенклатуры трудно было бы преодолеть частичными мерами. Речь шла о коренном обновлении политических отношений. Одними из первых шагов стали допущение многопартийности, политических свобод и гласности, выборов депутатов Советов на основе альтернативности кандидатов (до этого, как уже отмечалось, на одно депутатское место предлагался один кандидат). Одновременно в экономике постепенно допускались частная инициатива и частная собственность.

Конституционной реформой 1988 г. в качестве верховного органа государственной власти СССР был учрежден Съезд народных депутатов Союза ССР. Состоявшиеся в 1989 г. выборы народных депутатов СССР впервые проводились, хотя и не повсеместно, с элементами конкуренции кандидатов; кроме того, часть народных депутатов была избрана от общественных организаций. Все это дало приток в состав высшего представительного органа власти СССР новой волны политиков, заинтересованных в политических и демократических преобразованиях в стране.

В РСФСР при конституционной реформе 1989 г. в качестве высшего органа государственной власти также был учрежден Съезд народных депутатов РСФСР, правда, от избрания части депутатов от общественных организаций Россия отказалась. В 1990 г. состоялись выборы народных

депутатов РСФСР, а также местных Советов, здесь альтернативность была гораздо выше, а круг демократически настроенных и желающих перемен депутатов стал еще шире.

В 1990 г. нормы о правящем положении коммунистической партии были исключены из Конституции СССР и Конституции РСФСР. Предпринимаются шаги к тому, чтобы представительные органы власти заняли подобающее им место в организации власти.

В этих условиях стала популярной идея возрождения в стране концепции местного самоуправления как формы власти народа. В связи с этим надо было определиться по ряду вопросов:

1) назвать местные Советы органами местного самоуправления, но сохранить их природу органов государственной власти, входящих в единую общегосударственную систему; либо отделить органы местного самоуправления от государственной власти и вывести их из системы государственных органов;

2) сохранить отношения руководства, направления деятельности, контроля и подчинения между Советами, т.е. их деление на вышестоящие и нижестоящие, либо установить, что между органами государственной власти и органами местного самоуправления не существует таких отношений и в рамках своих прав и обязанностей органы местного самоуправления самостоятельны. Отношения различных по уровню Советов должны строиться на принципах сотрудничества. Определенная координация деятельности органов местного самоуправления возможна, но в рамках закона. Контроль допустим лишь в части осуществления государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и использования государственных средств, направляемых в местные бюджеты;

3) следовало решить и такой вопрос: по модели советского периода вышестоящие Советы имели право отмены решений нижестоящих местных Советов; в условиях местного самоуправления органы государственной власти могут лишь ставить вопрос об отмене таких актов, если же это не

делается добровольно, тогда надо добиваться отмены актов в судебном порядке;

4) по модели советского периода была единая государственная собственность, и часть этой собственности находилась в распоряжении местных Советов; с признанием местного самоуправления надо учреждать и отдельный вид собственности - муниципальную, которая находится во владении, пользовании и распоряжении органов местного самоуправления;

5) по модели советского периода исполнительный комитет являлся органом государственного управления, подчиненным и Совету, и вышестоящему органу государственного управления. При переходе к местному самоуправлению предполагался переход к должности единоличного главы местного самоуправления, и стало очевидно, что это лицо получает юридическую независимость от вышестоящей власти. Но надо было определиться, каким способом - выборами населения или представительного органа местного самоуправления - глава получает полномочия, соответственно возникали сложные отношения главы и представительного органа муниципального образования; б) ранее штатные работники аппаратов Совета и исполкома относились к государственным служащим со всеми вытекающими правами и обязанностями. По модели местного самоуправления соответствующие лица являются муниципальными служащими, а значит, следовало определять правила и специфику муниципальной службы.

Закон СССР 1990 г.

Первым практическим шагом на пути введения местного самоуправления стало принятие Закона СССР от 9 апреля 1990 г. "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР", речи об отказе от природы местных Советов как органов государственной власти еще не было. Скорее всего данный Закон воплощал теорию, о которой мы упоминали и которая была распространена в СССР: по ней местные Советы

воплощали два начала - органов государственной власти и органов местного (народного) самоуправления.

Этот подход нашел отражение и в изменениях, внесенных в декабре 1990 г. в Конституцию СССР. В ней сохранялось положение о том, что в территориальных единицах органами государственной власти являются соответствующие Советы народных депутатов (ст. 145). Вместе с тем в ст. 145 было включено следующее: в системе местного самоуправления, кроме местных Советов народных депутатов, могут действовать органы территориального общественного самоуправления, собрания граждан, иные формы непосредственной демократии. Иначе говоря, есть главное звено системы, сочетающее начала государственной власти и самоуправления, есть звенья и чисто общественного характера.

Закон СССР от 9 апреля 1990 г. определял местное самоуправление как самоорганизацию граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы. Основными органами местного самоуправления провозглашались представительные органы - местные Советы народных депутатов. К ведению республиканского законодательства было отнесено разграничение сфер деятельности представительных и исполнительных органов, а также полномочий органов местного самоуправления.

Организация деятельности местного самоуправления строилась на основе принципа полновластия Советов. Местные Советы избирались гражданами непосредственно. Иные органы местного самоуправления создавались местными Советами. Наиболее значительные вопросы местной жизни граждане могли решать непосредственно. Закон устанавливал следующие формы непосредственной демократии - местные референдумы, собрания, сходы, а также органы территориального общественного самоуправления.

Таким образом, устанавливая общие начала местного самоуправления, Закон СССР от 9 апреля 1990 г. ввел в юридический оборот понятие "местное самоуправление". Закон исходил из того, что у граждан есть право на местное самоуправление и необходимо обеспечить возможность решающего участия в самоуправлении населения, верховенство представительного органа - Совета. Важно отметить, что в данный момент, когда актуальной была проблема разделения властей, Закон о нем не говорил, т.е. разделения представительной и исполнительной власти как самостоятельных ветвей на уровне территориального самоуправления не предполагалось.

Особенностью этого Закона стало признание необходимости обеспечения экономической независимости и самостоятельности органов местного самоуправления. Развитие местного хозяйства связывается с наличием коммунальной собственности (позже в России ее стали называть муниципальной собственностью), широкими бюджетными правами. Органы местного самоуправления получали значительную стабильную доходную базу, которую составляли местные налоги, а также налоги на прибыль местных предприятий, подоходный, земельный, с производственных кооперативов (полностью), частично по стабильным нормативам - с оборота, плата за природные ресурсы и др.

Принимая во внимание, что Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства СССР» носил рамочный характер, компетенция органов местного самоуправления была определена в нем лишь общем плане. Детализацию и компетенцию органов местного самоуправления различных уровней должно было осуществить законодательство союзных и автономных республик.

В период разработки Закона СССР от 9 апреля 1990 г. базовыми территориями местного самоуправления признавались города и районы. У разработчиков не было единой позиции в отношении роли сельсоветов. И только после долгих дискуссий в проект Закона внесли положение о том, что первичным территориальным уровнем самоуправления могут быть сельсовет

и поселок. Окончательное же слово по этому вопросу оставалось за союзными и автономными республиками*(122). Такую позицию можно объяснить отсутствием должной экономической основы у сельсоветов. Поэтому считалось возможным на уровне сельсоветов ограничиться территориальным общественным самоуправлением.

Названный Закон СССР не давал определения вопросов местного значения (это дело субъектов РФ), но четко устанавливал, что местные Советы коллегиально с широким привлечением населения самостоятельно разрабатывают и утверждают планы социально-экономического развития территории в пределах имеющихся полномочий и ресурсов; утверждают и исполняют бюджеты соответствующих территорий; устанавливают местные налоги, сборы и пошлины, ставки налога с прибыли для предприятий и других объектов коммунальной собственности; предоставляют льготы по налогам и платежам, поступающим в местный бюджет; управляют и распоряжаются коммунальной собственностью. Решения местных Советов, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на их территории предприятиями, организациями, учреждениями, кооперативами, общественными организациями и их органами, должностными лицами и гражданами.

Провозглашение местных Советов самостоятельными, независимыми и ответственными за решение вопросов местного значения обеспечивалось закрепленными в Законе гарантиями местного самоуправления, включая право на судебную защиту.

Закон СССР был первым документом о местном самоуправлении в современном значении этого понятия, определял пути развития важнейшего демократического политического института, концептуально исходил из государственной природы местного самоуправления. Местные Советы оставались органами государственной власти, но кардинальным образом изменились отношения местных Советов с вышестоящими органами, в основу которых был заложен отказ от командно-административных методов.

Как записано в Законе, исполнительные и распорядительные органы местных Советов подчинены только Советам, их образовавшим.

Казалось, реализуется целевая установка на демократический вариант развития местного самоуправления. Однако вертикаль отношений еще сохранялась в системе местных Советов. В Закон 1990 г. были внесены изменения, суть которых заключалась в том, что "решения местных Советов народных депутатов, их исполнительных и распорядительных органов, принятые в пределах своей компетенции, обязательны для исполнения соответственно нижестоящими Советами народных депутатов, их исполнительными и распорядительными органами". Надо иметь в виду, что на тот момент в круг местных Советов включались три звена - краевые, областные Советы, районные и городские Советы, сельские и поселковые Советы. Указанная норма фактически предполагала сохранение принципов демократического централизма и двойного подчинения в организации власти на местах.

Введение местного самоуправления в Российской Федерации

В Российской Федерации более уверенно пробивала себе дорогу идея существования местного самоуправления, отделенного от государственной власти. Она прошла несколько этапов конституционного закрепления.

При реформе Конституции РСФСР 24 мая 1991 г. название ее раздела VII «Местные органы государственной власти и управления в РСФСР» было дополнено словами «Местное самоуправление». А в наименовании первой главы раздела гл. 17 «Местные Советы народных депутатов» были добавлены слова «и органы территориального общественного самоуправления». В концептуальных решениях уже начинали просматриваться подходы принципиально иного рода, чем на союзном уровне. В статье 137 Конституции РСФСР, с которой начинается гл. 17, при перечислении местных органов государственной власти уже не назывались районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские Советы. Хотя по общей статье Конституции РСФСР (ст. 85) все Советы являются

единой системой представительных органов государственной власти, в ч. 1 ст. 138 уже четко говорится о местном самоуправлении: «Местное самоуправление в районах, городах, поселках, сельских населенных пунктах осуществляется населением через соответствующие местные Советы народных депутатов как главное звено системы местного самоуправления, органы территориального общественного самоуправления, а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии». Характерно, что в принятом 6 июля 1991 г. Законе РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» местные Советы назывались представительными органами власти - без слова «государственной».

При конституционной реформе 24 мая 1991 г. в РСФСР на смену понятию «исполком местного Совета» пришло понятие «местная администрация». Она была подотчетна местным Советам и вышестоящим исполнительным и распорядительным органам. Но принципиальное новшество состояло в том, что местная администрация уже не являлась органом соответствующего местного Совета.

Закон «О местном самоуправлении в РСФСР» стал важным этапом в развитии местного самоуправления. По Закону местное самоуправление рассматривалось как система организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей, на основе Конституции РСФСР и законов РСФСР, конституций и законов республик в составе РСФСР.

Согласно Закону местное самоуправление осуществляется населением через представительные органы власти - местные Советы народных депутатов, соответствующие органы управления - местную администрацию, местные референдумы, собрания (сходы) граждан, иные территориальные формы непосредственной демократии, а также через органы территориального общественного самоуправления населения.

В системе органов местного самоуправления появился новый элемент - местная администрация. Именно эта новелла прекращает монополию местного Совета как основного органа местного самоуправления. Совет как коллегиальный орган, внешне сохраняя ведущее положение, в это же время теряет в пользу администрации многие свои полномочия. Администрация, чья деятельность организуется на принципе единоначалия, получала существенные исполнительно-распорядительные полномочия. Закон ввел институт главы местной администрации, который, получая мандат от населения непосредственно, фактически приобретал статус первого должностного лица местного самоуправления. Таким образом, была заложена новая основа конфликтного развития в системе отношений: Совет - местная администрация, председатель Совета - глава администрации. Система взаимных сдержек и противовесов в отношениях между Советами и администрацией, установленная Законом, не создавала возможностей для обеспечения постоянного контроля за деятельностью администрации. Происходит усиление административного потенциала местного самоуправления, прежде всего как элемента государства. К тому же в дальнейшем на основании решений Съезда народных депутатов РСФСР (ноябрь 1991 г.) сроки проведения выборов глав местных администраций были отложены до 1 декабря 1992 г., а указом Президента РСФСР введен «назначенческий порядок»: сам Президент назначал и смещал глав областных и краевых администраций, назначение и смещение глав местных администраций осуществлялось главой вышестоящей администрации с согласия местного Совета.

Аналитики отмечали: «Таким образом, стала создаваться жесткая вертикаль исполнительной власти, звенья которой - главы администраций - практически полностью зависят от того, кто их назначает и смещает, т.е. от вышестоящего руководства. Фактически статус местных администраций и их глав был выведен за рамки целого ряда норм Закона РСФСР 1991 г., прежде всего в части подотчетности и ответственности местной администрации и ее

главы перед Советом и населением». По своему правовому и фактическому статусу глава местной администрации стал прежде всего представителем государства на территории соответствующего Совета, нежели субъектом местного самоуправления. «Прописанный законом правовой механизм сдержек и противовесов внутри системы местной власти был существенно нарушен»

Анализируя значение первого российского Закона о местном самоуправлении, обычно его в целом позитивную роль в становлении местного самоуправления связывают с тем, что «Закон четко, исчерпывающим перечнем установил территории осуществления местного самоуправления, закрепив поселенческо-территориальный, в том числе двухуровневый, принцип организации местного самоуправления. Закон установил единую для всей России модель системы органов местного самоуправления, выборность как местных Советов, так и глав местных администраций, установил внутренние системы взаимответственности и контроля за деятельностью органов местного самоуправления, в том числе и со стороны населения, освободил местные Советы от исполнения несвойственных им распорядительных функций. Закон стимулировал развитие институтов местного самоуправления, в том числе и общественного самоуправления в городах и поселках».

Для наиболее полной оценки значимости Закона РСФСР 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» следует отметить, что в нем получили развитие прогрессивные идеи, связанные в первую очередь с демократическими чертами местного самоуправления, общемировыми стандартами, закрепленными в Европейской хартии местного самоуправления.

Немаловажной проблемой было то, что местное самоуправление не получало должной материально-финансовой базы. Децентрализация собственности, осуществляемая на основании постановления Верховного Совета РСФСР от 27 декабря 1991 г. «О разграничении государственной

собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность», не предусматривала и фактически лишала возможности передачи объектов в собственность муниципальных образований на уровне городов районного подчинения (т.е. городов, входивших в состав сельских районов), районов в городах, сельсоветов и поселков.

При конституционной реформе 21 апреля 1992 г. состоялось уже официальное исключение органов местного самоуправления из числа органов государственной власти. При этой реформе была отражена федеративная природа Российской Федерации, субъектами РФ были названы республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа. Соответственно органы власти субъектов, которые для всех уровней, кроме республик, ранее считались местными органами государственной власти, теперь стали просто органами государственной власти субъектов РФ. В свою очередь, в Конституции РФ нашло отражение, что местными Советами являются районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские Советы, они входят в систему местного самоуправления. Таким образом, на конституционном уровне было оформлено полное разделение государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации.

Внутри системы местного самоуправления развитие шло не очень гладко. Особого участия населения в осуществлении местного самоуправления не чувствовалось, но это не было главной проблемой. Более существенно то, что не находили взаимопонимания представительные органы местного самоуправления и главы администраций. К тому же борьба на верхних этажах власти - между Съездом народных депутатов, Верховным Советом РФ и Президентом РФ - сказывалась и на органах местного самоуправления. Видя, не без оснований, свою опору в органах

исполнительной власти, в местных администрациях, Президент РФ укреплял исполнительную вертикаль, частью которой были и местные администрации.

В напряженных событиях осени 1993 г. Президент РФ своими указами прекратил деятельность Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ, а затем и многих представительных органов власти субъектов РФ (остальные самораспустились или были распущены главами администраций субъектов). Указами Президента РФ от 9 октября и 26 октября 1993 г. была прекращена также деятельность районных, городских, поселковых и сельских Советов, их функции стали выполнять соответствующие местные администрации. Президентские указы нанесли довольно ощутимый удар по ранее демократически избранным представительным органам местного самоуправления. Новые представительные органы следовало избрать в последующие полтора-два года, фактически это растянулось на более длинные сроки.

Указом Президента от 26 октября 1993 г. утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы. В нем были обозначены следующие контуры системы местного самоуправления: в городских и сельских поселениях с населением до 5000 человек - собрания, сходы граждан и выборный глава местного самоуправления; с населением до 50 000 - выборное собрание представителей и выборный глава местного самоуправления (глава администрации); свыше 50 000 - выборное собрание представителей и назначаемый сверху либо избираемый населением глава местного самоуправления; в сельских районах - глава местного самоуправления (глава администрации), без указания на то, избирается он или назначается, может быть образован орган местного самоуправления, формируемый из представителей органов местного самоуправления входящих в район поселений; на территориях сельсоветов - глава местного самоуправления (глава администрации), тоже без указания на то, избирается он или назначается, может быть образован орган местного самоуправления,

формируемый из представителей органов местного самоуправления сельских поселений.

В Конституцию РФ 1993 г. включены ст. 12 и гл. 8 "Местное самоуправление". Статья 12 находится в гл. 1 об основах конституционного строя, следовательно, наличие местного самоуправления является теперь одной из черт системы Российской Федерации. Кроме того, в ст. 12 четко закреплено, что местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, значит, организационно отделены от них.

Конституционные положения нашли отражение в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». При подготовке этого акта появилось несколько проектов, ведущими стали парламентский и президентский. По ряду позиций развернулась ожесточенная дискуссия. В частности, президентский законопроект строился на концепции "местного (территориального) сообщества". Внешне эта идея привлекательна: если мы живем на определенной территории, мы есть сообщество, которое характеризуют территориальное единство и коллективное управление общими делами. Однако есть и опасность, о которой частично говорилось ранее: превращение сообщества в обособленную единицу, своего рода корпоративную, замкнутую систему - и тогда не каждый станет членом сообщества, может появиться такая процедура, как прием в сообщество. Не исключено и непринятие в сообщество (общину), отторжение «чужака» по признаку «инородства», непринадлежности к данному слою и др. Федеральный закон 1995 г. «О принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отказался от концепции «местного (территориального) сообщества». В развитие Конституции РФ он дает право участия в местном самоуправлении населению, т.е. всем лицам, проживающим на соответствующей территории.

В соответствии с Конституцией РФ Закон закрепил территориальные основы местного самоуправления, предусмотрев его существование в городских и сельских поселениях - муниципальных образованиях. Вопрос о том, сколько будет уровней местного самоуправления и муниципальных образований, был оставлен на усмотрение субъектов, в практических решениях получился большой разницей, когда были и один, и два уровня муниципальных единиц. В систему органов местного самоуправления Закон включил представительные органы местного самоуправления и глав муниципальных образований, которые могли избираться либо населением, либо представительным органом муниципального образования. Закон закрепил экономические и финансовые основы местного самоуправления.

Для сегодняшнего дня все сказанное выше - уже предыстория местного самоуправления, его становления и развития в Российской Федерации. Рассмотрение соответствующих вопросов поможет лучше понять истоки местного самоуправления в Российской Федерации и его современное состояние.

Тема 2: Муниципальное право как отрасль права

1. Понятие муниципального права
2. Предмет муниципального права
3. Методы правового регулирования в муниципальном праве
4. Нормы муниципального права
5. Институты муниципального права
6. Система муниципального права
7. Принципы муниципального права
8. Функции муниципального права
9. Муниципальное правоотношение: понятие, структура и содержание

1. Понятие муниципального права

Муниципальное право Российской Федерации представляет собой совокупность норм публичного и частного права, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в системе местного самоуправления.

Такое определение характерно для муниципального права как относительно самостоятельной отрасли права, объединяющей нормы и публичного, и частного права.

Число отраслей публичного права и объем их норм преобладают во всей совокупности норм муниципального права над нормами частного права. В систему норм муниципального права включаются нормы финансового, налогового, экологического, земельного и иных отраслей права. Наименьшее количество составляют нормы гражданского, коммерческого и предпринимательского права. Однако они также имеют «право на жизнь» согласно концепции гражданского законодательства, которая определила в качестве субъектов гражданских правоотношений муниципальные образования и их органы.

Наличие норм муниципального права в различных источниках права дает основания делать вывод о том, что муниципальное право – это относительно самостоятельная отрасль права.

Если сравнить число норм, регулирующих отношения в системе местной публичной власти, закрепленных в Конституции РФ, с нормами, регулируемыми группы других отношений, кроме конституционного права, то можно сделать вывод о том, что объем этих норм намного больше, чем объем норм других отраслей права.

Отношения, определенные Конституцией Российской Федерации в системе местного самоуправления, как раз и регулируются особой группой норм, представляющих собой в совокупности муниципальное право.

Сам факт базирования муниципального права в основном на местном самоуправлении дает основания отнести муниципальное право к относительно самостоятельной отрасли права.

Конечно же, муниципальное право граничит с другими отраслями права. Но и отдельные отрасли права точно также граничат с конституционным правом, административным правом и муниципальным правом.

Множество норм муниципального права возникли на базе основных отраслей права: гражданского, земельного, экологического и т. д.

Ближе всего муниципальное право стоит к конституционному и административному праву. Однако оно не является составной частью этих отраслей права или их продолжением. Ведь конституционное право – это государственное право. Оно так и называлось в недалеком прошлом. Следовательно, конституционное (государственное) право регулирует несколько другие отношения, чем муниципальное право.

Согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление отделено от государственной власти и имеет систему своих отношений, которые урегулированы нормами специальных законов о местном самоуправлении, о местных референдумах, о выборах органов и должностных лиц местного самоуправления и т. д.

Наличие специальной нормативной базы о местном самоуправлении на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований позволяет сделать вывод о том, что муниципальное право – это относительно самостоятельная отрасль права.

Муниципальное право содержит все признаки отрасли права. Среди них можно отметить следующие: понятие муниципального права, которое имеет свои отличительные особенности; предмет, составляющий обособленную группу общественных отношений, характерный только для местной публичной власти; комплексный метод правового регулирования; принципы, присущие только публичной власти; функции; систему,

предлагающую разделение муниципального права на две части – общую и особенную; наука и научная дисциплина муниципального права; источники муниципального права, собственные нормы и институты права, конструируемые на основе властеотношений и смежные; свое правоотношение, отличающееся особенностью субъектов и объекта.

2. Предмет муниципального права

Под предметом муниципального права следует понимать совокупность общественных отношений, складывающихся в системе местного самоуправления (местной публичной власти). Отношения эти имеют комплексный характер, равно как и сама отрасль права, состоящая из групп совокупности норм.

Предмет муниципального права составляют следующие группы отношений:

1) складывающиеся в процессе осуществления местного самоуправления гражданами путем прямого волеизъявления. К формам прямого волеизъявления относятся местный референдум, собрания, сходы граждан, выборы органов и должностных лиц местного самоуправления, гражданская правотворческая инициатива, отзыв депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, индивидуальные и коллективные обращения граждан в органы местного самоуправления, опросы граждан, конференции граждан, публичные слушания и др.;

2) связанные с осуществлением деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц; местного самоуправления по решению задач местного значения и осуществлению отдельных государственных функций;

3) складывающиеся в процессе формирования и функционирования экономической и финансовой основ местного самоуправления;

4) связанные с участием субъектов муниципального права в гражданском обороте;

- 5) возникающие в связи с территориальным устройством местного – самоуправления, изменением границ территорий;
- 6) устанавливающие гарантии местного самоуправления;
- 7) определяющие ответственность в системе местного самоуправления;
- 8) закрепляющие взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти;
- 9) устанавливающие осуществление муниципальной службы;
- 10) обеспечивающие взаимодействие с хозяйствующими субъектами.

Как видим, общественные отношения возможно группировать. Можно условно обозначить эти группы отношений следующим образом: организационно-правовые; экономические; политические (политико-правовые).

В организационно-правовые отношения включаются первая, вторая, пятая, седьмая и девятая группы; в экономические – третья, четвертая и десятая группы; в политические (политико-правовые) можно включить шестую и восьмую группы отношений.

Каждую группу отношений регулирует определенная группа норм права, содержащихся в различных нормативных актах, в различных отраслях права, т. е. нормы привязаны к соответствующим группам общественных отношений. Это означает, что в муниципальном праве первичными (естественными) являются группы отношений, которые регулируются нормами различных отраслей права. В юриспруденции такую конструкцию принято называть институтом права. В ней отношения выступают в качестве базиса, а нормы – в качестве надстройки. Отношения, урегулированные нормами права, называются правоотношениями. Следовательно, муниципальное право имеет свои собственные правоотношения.

3. Методы правового регулирования в муниципальном праве

Под методом правового регулирования понимается способ воздействия норм права на общественные отношения.

В муниципальном праве метод правового регулирования имеет комплексный характер, что обусловлено комплексностью как самих норм права, так и регулируемых ими групп общественных отношений.

Метод правового регулирования в муниципальном праве можно определить как способ воздействия норм публичного и частного права на группы общественных отношений, складывающихся в системе местного самоуправления.

Муниципальное право как комплексная отрасль права сочетает два метода правового регулирования общественных отношений: императивный и диспозитивный, присущие соответственно публичному и частному праву. Однако и муниципальное право содержит собственный диспозитивный метод правового регулирования.

В целях выявления метода правового регулирования отношений в отрасли права необходимо определить способ воздействия этих норм на общественные отношения.

По способу воздействия на группы общественных отношений нормы права делят на императивные и диспозитивные, а следовательно, и методы правового регулирования определяются этой классификацией.

Примером императивной нормы может служить ч. 7 ст. 22 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон «Об общих принципах...» (2003 г.)), в которой установлено, что принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления, т. е. решение должно быть исполнено без каких-либо оговорок или альтернатив. Например, на местном референдуме принято решение не приватизировать муниципальное предприятие, имеющее общемуниципальное значение. Это решение должны неукоснительно выполнять соответствующие органы

местного самоуправления. Очевидно, что эта норма относится к системе норм только муниципального права.

Диспозитивные нормы характеризуют соответственно и метод правового регулирования отношений. Данный метод в теории права назван диспозитивным в силу наличия альтернативы, т. е. выбора решения. В муниципальном праве этот метод используется при формировании представительного органа муниципального района и в других случаях. Так, ст. 35 Закона «Об общих принципах организации...» (2003 г.) устанавливает два возможных варианта формирования представительного органа местного самоуправления. Он может быть сформирован из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений или может быть избран на основе всеобщего равного и прямого избирательного права населением. В данном случае есть выбор из двух вариантов (или/или). То же самое относится к инициативе по проведению местного референдума.

Согласно ст. 22 Закона «Об общих принципах...» (2003 г.) ее могут осуществить: граждане; избирательные объединения; представительный орган совместно с главой местной администрации. В данном случае норма предусматривает различные способы реализации права на инициативу о проведении местного референдума.

Диспозитивный характер имеют нормы: об избрании главы муниципального образования (ч. 2 ст. 36 Закона «Об общих принципах...» (2003 г.), который может быть избран непосредственно избирателями, либо из числа депутатов представительным органом; о способе назначения главы администрации (ч. 2 ст. 37 указанного Закона), которым может быть глава муниципального образования либо лицо, назначенное по контракту по результатам конкурса.

Диспозитивный характер имеют нормы избирательного права в системе местного самоуправления, которое базируется на установленных в законодательстве принципах. Избиратели, например, могут принимать, а

могут и не принимать участие в выборах. Это их личное право. При голосовании избиратели вправе отдать свой голос за любую из кандидатур. Никто их не обязывает отдать голос за какую-либо кандидатуру. У них есть выбор. Что касается местного референдума, схода, собрания, то граждане также могут в них принимать участие, но могут и не принимать.

Кроме того, при решении задач граждане самостоятельно определяют, за какой поставленный вопрос на референдуме, сходе, собрании отдать свой голос. Иначе говоря, также существует выбор (или/или).

Можно ли в данном случае утверждать, что приведенные нами массовые примеры относятся к системе частного права? Безусловно, нет.

Вообще, рассматривая проблему диспозитивного метода правового регулирования и его природу, нельзя однозначно утверждать, что его обладателем является только гражданское право.

Данный метод быстрее всего зарождается в эпоху естественного публичного муниципального права, а затем и позитивного, когда начинается становление и развитие общинного местного самоуправления. Уже в тот далекий исторический период платежи в казну общины, союза общин вносились либо в виде натурального налога, либо в денежном исчислении, т. е. очевидна диспозиция, альтернатива, выбор в системе публичного права. Об этом свидетельствуют закон, принятый в 45 г. до н. э. в Древнем Риме, – «Lex Yulia municipalis», на основе которого было построено местное самоуправление, а также более поздние нормативные акты, в том числе действовавшие на территории Древней Руси.

Поскольку упомянутые нормы закреплены в источнике муниципального права, они также относятся к системе норм только муниципального права и никакой иной отрасли права.

Таким образом, наличие собственных императивных и диспозитивных норм в системе муниципального права, которые содержатся в специальных законах о местной публичной власти, дает основания сделать вывод о том, что муниципальное право имеет два способа правового регулирования:

императивный и диспозитивный. Причем эти методы не являются заимствованными от других отраслей права. Они, как и для других отраслей права (соответственно, публичного и частного), являются универсальными и не принадлежат абсолютно какой-либо одной отрасли права, как это иногда утверждается в юридической литературе. Данный метод характерен для гражданского, коммерческого, предпринимательского, семейного, муниципального и других отраслей права.

4. Нормы муниципального права

Под **нормой муниципального права** следует понимать общеобязательное правило поведения, установленное государством, а также международным сообществом, к которому присоединилось государство, жителями муниципального образования, органами и должностными лицами местного самоуправления, обеспеченное, соответственно, возможностью государственного и муниципального принуждения.

Конструкция эта вытекает из определения структуры источников муниципального права, закрепленных в ст. 4 Закона «Об общих принципах...» (2003 г.).

Согласно указанной статье правовую основу местного самоуправления составляют нормы международного права, нормативные акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты. К иным нормативным актам названный Закон относит нормативные акты представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления (ст. 7; 35; ч. 3 ст. 36; гл. 7).

Муниципально-правовые нормы имеют, таким образом, свою собственную природу, так как они содержатся в нормативных актах, издаваемых на различных уровнях, путем различных форм их принятия.

Именно в этом и заключаются их специфика и обособленность от норм других отраслей права.

Нормы в системе муниципального права можно классифицировать следующим образом:

1) по группам общественных отношений.

Такие группы обозначены при определении предмета муниципального права. Они закрепляют основы местного самоуправления, его компетенцию, принципы, гарантии, функции;

2) по характеру предписаний:

а) дозволяющие, т. е. разрешающие осуществлять какие-либо действия (например, проводить местный референдум; собрание граждан; осуществлять правотворческую инициативу);

б) обязывающие, т. е. содержащие предписания в адрес субъектов муниципальных правоотношений. Например, закон предписывает обязательность формирования представительных органов местного самоуправления в населенных пунктах с численностью свыше 100 избирателей, или представительный орган муниципального образования обязан назначить местный референдум в течение 30 дней со дня поступления в его адрес документов инициативной группы о выдвижении инициативы проведения местного референдума и т. д.;

в) запрещающие, т. е. нормы, требующие воздержания от тех или иных действий субъектам правоотношений. Например, глава муниципального образования не может быть одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации (ч. 4 ст. 36 Закона «Об общих принципах...» 2003 г.); депутаты выборного органа местного самоуправления, осуществляющие свои полномочия на постоянной основе, не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности (ч. 7 ст. 40). Запрещено также

наделять межмуниципальные объединения полномочиями органов местного самоуправления (ст. 8 указанного Закона) и т. д.;

3) **по юридической силе** нормы муниципального права различаются в зависимости от того, в каких источниках права они закреплены.

Нормы, содержащиеся в Конституции РФ, обладают высшей юридической силой. Далее по иерархии стоят конституционные федеральные законы, затем федеральные законы и подзаконные акты. Продолжение этой иерархии составляют законодательство и подзаконные акты субъектов Российской Федерации. Меньшей юридической силой обладают нормы, содержащиеся в нормативных актах, принимаемых на уровне муниципального образования гражданами непосредственно, органами и должностными лицами местного самоуправления.

Нормы международного права приобретают наивысшую силу только в том случае, если Российская Федерация присоединилась к нормативным актам, содержащим нормы муниципального права.

В частности, ч. 4 ст. 15 Конституции РФ установила, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы;

4) **по масштабу действия** нормы бывают:

а) общенационального масштаба, сила которых распространяется на всю территорию Российской Федерации. Например, нормы, содержащиеся в Конституции РФ и в Законе «Об общих принципах...» (2003 г.), действуют в равной степени на всей территории Российской Федерации;

б) масштаба субъекта Российской Федерации, действующие только в границах субъекта РФ. Например, законы субъектов РФ о местном самоуправлении, о местных референдумах, о выборах органов местного самоуправления;

в) масштаба муниципального образования, которые действуют только в границах муниципального образования. Таким примером может служить

устав муниципального образования, как источник, содержащий нормы муниципального права, а также другие нормативные акты органов и должностных лиц местного самоуправления;

г) международного уровня, действующие в государствах, присоединившихся к международному нормативному акту;

5) по предназначению нормы муниципального права делятся на материальные и процессуальные. В данном случае очевиден дуализм норм муниципального права.

Материальные нормы в основном закреплены в Конституции РФ и Законе «Об общих принципах...» (2003 г.). Они дают определение местной публичной власти, устанавливают перечень властеотношений, т. е. основы этой власти определяют ее сущность, закрепляют субъектный состав, компетенцию, гарантии и ответственность в системе местного самоуправления.

Процессуальные нормы закреплены в Федеральных законах «Об общих принципах...» (2003 г.), «О муниципальной службе...», в законах субъектов РФ о местном самоуправлении, о выборах, о местном референдуме, о собраниях и сходах, в уставах муниципальных образований, в регламентах представительных органов местного самоуправления, в положениях о бюджетном устройстве и бюджетном процессе городов, районов, поселений и т. д.

Процессуальные нормы, например, устанавливают порядок подготовки и проведения сессий представительных органов местного самоуправления, подготовки и утверждения бюджетов и отчетов об их исполнении; проведения выборов и местных референдумов, т. е. они устанавливают процедуру проведения этих мероприятий.

Эти и другие нормы характерны только для муниципального права, так как они сконструированы в специальных нормативных актах, устанавливающих порядок формирования и осуществления местной публичной власти.

Таким образом, муниципальное право имеет свою систему норм, которые занимают доминирующее положение по сравнению с заимствованными им нормами из других отраслей права.

Специальные источники, в которых содержатся нормы муниципального права, формируются на различных уровнях власти: федеральном; субъекта РФ; муниципального образования. При этом источники, принимаемые на муниципальном уровне, по количеству преобладают над источниками федеральными и субъектов РФ. Правовые нормы появляются в результате правотворческой деятельности государства и местного самоуправления.

Местное самоуправление, являясь публичной властью, осуществляет правотворческую деятельность, формируя тем самым собственную нормативную базу, наряду с государственной. Нормы эти имеют и императивный, и диспозитивный характер и делятся на материальные и процессуальные, присущие муниципальному праву.

Нормы императивные и диспозитивные характерны для многих отраслей публичного и частного права, в том числе и муниципального. Из этого следует, что и методы правового регулирования универсальны для многих отраслей публичного и частного права.

5. Институты муниципального права

В муниципальном праве как отрасли права сложились собственные правовые институты, которые преобладают, и заимствованные из других отраслей права, т. е. вкрапленные в ткань муниципального права.

Институт муниципального права представляет собой взаимосвязанную группу однородных норм права, предназначенных для регулирования однородной группы общественных отношений, складывающихся в системе местной публичной власти. В данном случае нормы привязываются к естественно сложившимся общественным отношениям, представляющим собой основы местного самоуправления. К

ним отнесены: территориальная основа; экономическая основа; финансовая основа; социальная основа; организационная основа и др. Иными словами, это группы отношений, которые изначально составляют в целом то, что мы называем местной публичной властью (местным самоуправлением), т. е. группа властеотношений, присущих местной публичной власти. В целях их упорядочения сформированы соответствующие группы норм права. Это позволяет классифицировать группы норм по институтам права.

Например, социальная основа как разновидность отношений притягивает к себе группу норм, устанавливающих главенствующую роль человека в местном самоуправлении, без которого последнее не может существовать. При участии избирателей формируются и функционируют формы непосредственной и представительной демократии в системе местной публичной власти. Это следующие формы: местный референдум, выборы органов местного самоуправления, сходы и собрания граждан и т. д. Данные группы отношений обслуживаются нормами только муниципального права.

Все признаки представительной демократии характерны для деятельности представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, которые вступают в отношения с гражданами и юридическими лицами.

В системе институтов непосредственной демократии имеется группа подинститутов, соотносящихся с основными институтами как система и ее элементы, как общее и частное. То же самое можно утверждать и об институтах в системе представительной демократии. К ним относятся институты: органов местного самоуправления, их компетенции и ответственности, должностных лиц местного самоуправления, муниципальной службы и др.

Классификация институтов муниципального права возможна не только по формам осуществления местной публичной власти.

Институты муниципального права можно разделить на две части, исходя из принадлежности к муниципальному праву. Во-первых, это

институты, принадлежащие только муниципальному праву: институты местного референдума, сходов, собраний, выборов, представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, муниципальной службы, ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, территориальной организации, гарантий и т. д.

Во-вторых, это институты, сформированные из группы норм и отношений различных других отраслей права: финансового, гражданского, трудового, коммерческого, предпринимательского, административного. Это касается бюджета и бюджетного процесса, унитарных муниципальных предприятий, права собственности, договорных отношений и т. д.

Муниципальное право связывает эти две крупные группы институтов – собственный и смежный, – что создает условия местной публичной власти для осуществления ею функций и компетенции.

5.1. Муниципально-правовой институт территориальной организации местной публичной власти

Отношения, входящие в территориальную основу местного самоуправления, являются составными элементами института муниципального права. Данные отношения регулируются определенной совокупностью норм муниципального права.

Из этого следует, что в системе муниципального права имеется собственный муниципально-правовой институт территориальной организации местной публичной власти, определение понятия которого может быть следующее.

Муниципально-правовой институт территориальной организации местной публичной власти представляет собой совокупность норм муниципального права, регулирующих однородные группы общественных отношений, складывающихся по поводу ее территориального устройства.

Отношения и нормы, составляющие муниципально-правовой институт территориальной организации местного самоуправления, имеют следующие классификации:

по целям – касающиеся: формирования муниципального образования с учетом численности населения; изменения границ муниципального образования; преобразования муниципального образования;

по источникам – содержащиеся в Конституции РФ, в федеральных законах и подзаконных актах, конституциях, уставах, законах, подзаконных актах субъектов РФ, в нормативных актах органов местного самоуправления;

по масштабу действия – действующие в масштабе Российской Федерации; в масштабе субъекта РФ; в масштабе муниципального образования.

Таким образом, институты муниципального права имеют собственную классификацию, вытекающую из классификации норм муниципального права и отношений, складывающихся по поводу территориальной организации местной публичной власти.

5.2. Институт права муниципальной собственности

Общественные отношения, формирующие экономическую основу местного самоуправления, являются составными элементами институтов муниципального права. Они регулируются нормами муниципального права. Следовательно, в системе муниципального права имеется собственный институт, состоящий из отношений муниципальной собственности и муниципальных норм. Это вытекает из понятия, структуры и содержания экономической основы местного самоуправления и ее предназначения.

Структура экономической основы разнообразна. Она представляет собой сложную конструкцию, состоящую из статических и динамических элементов. В статьях 49 и 50 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (2003 г.) содержится статическая группа элементов, в ст. 14–16, 51 закреплена динамическая группа элементов.

Соответственно, вначале устанавливается перечень элементов экономической основы, а затем порядок и организация использования экономической основы в системе местного самоуправления. Например, **статическая величина** – это муниципальная собственность (движимое и недвижимое имущество, местный бюджет и т. д.).

Динамическая величина: управление муниципальной собственностью; владение, пользование, распоряжение муниципальной собственностью.

Институт права муниципальной собственности можно назвать имущественным муниципально-правовым институтом в силу сложности его конструкции.

Сложность эта обусловлена тем, что названный институт тесно связан, равно как и экономическая основа, с муниципально-правовым финансовым институтом.

В этой связи под «имущественным муниципально-правовым институтом» следует понимать **совокупность норм публичного и частного права, регулирующих общественные отношения**, входящие в экономическую основу местного самоуправления.

Отношения и нормы данного института имеют свои классификации:

– **по целям** – формирование имущественной основы для решения – задач местного значения;

– **по принадлежности** – муниципальная собственность разграничивается между различными уровнями муниципальных образований и принадлежит жителям соответствующих муниципальных образований;

– **по порядку формирования** – создание, приобретение;

– **по порядку управления, владения, пользования и распоряжения** – управление, владение, пользование и распоряжение осуществляют органы местного самоуправления.

Из этого следует, что имущественный муниципально-правовой институт является самостоятельным институтом, входящим в общую систему муниципального права.

5.3. Институт местных муниципальных финансов

Под муниципально-правовым финансовым институтом следует понимать совокупность норм муниципального, налогового и финансового права, регулирующих группы отношений, складывающихся по поводу формирования, утверждения и расходования финансовых ресурсов в системе местного самоуправления.

Это определение муниципально-правового финансового института представлено в виде общей системы, состоящей из ряда взаимосвязанных элементов, т. е. подинститутов. Оно обусловлено сложностью структуры отношений, входящих в финансовую основу местного самоуправления. Из этого следует, что существуют институт как общее, т. е. система, и подинституты как частное. В силу этого очевидна классификация внутри муниципально-правового финансового института.

Подинституты можно классифицировать:

- 1) по группам общественных отношений и регулирующим их нормам;
- 2) по видам финансовых ресурсов в системе местного самоуправления;
- 3) по структуре местного бюджета;
- 4) по назначению;
- 5) по цели;
- 6) по принадлежности.

1. По группам общественных отношений и регулирующих их норм подинституты можно разделить на касающиеся:

- подготовки, рассмотрения, утверждения, исполнения местного бюджета, отчетов об исполнении бюджета;
- формирования внебюджетных средств;
- межбюджетных отношений;

– отношений займа.

2. По видам финансовых ресурсов муниципально-правовые финансовые пединституты можно классифицировать исходя из структуры финансовых ресурсов местного самоуправления. К ним можно отнести следующие виды:

а) муниципально-правовой пединститут бюджетных средств, формируемых за счет собственных и регулирующих источников доходов;

б) муниципально-правовой пединститут внебюджетных средств (самообложение, субвенции, субсидии, муниципальные заимствования).

3. По структуре местного бюджета пединституты подразделены на:

а) пединститут доходов местного бюджета;

б) пединститут расходов местного бюджета.

4. По назначению пединституты делятся на материальные и процессуальные.

Материальные устанавливают статические величины, процессуальные – процедуру применения материальных пединститутов.

5. По цели пединституты делятся на две группы:

а) обслуживающие систему местного самоуправления в целях решения задач только местного значения;

б) нацеленные на осуществление отдельных государственных функций.

6. По принадлежности муниципально-правовые пединституты делятся на:

а) собственно муниципальные;

б) смежные с финансово-правовыми институтами.

К собственным можно отнести пединститут утверждения местного бюджета на сессии представительным органом местного самоуправления.

Смежный институт – например, формирование доходной части за счет как собственных источников, так и с помощью регулирующих источников доходов.

В связи с тем, что муниципально-правовой финансовый институт является системой, имеющей подсистему в виде подинститутов, поддающихся классификации, его можно назвать самостоятельным институтом, входящим в общую систему муниципального права.

5.4. Социальный и организационный институты муниципального права

1. Под социальным муниципально-правовым институтом следует понимать совокупность норм муниципального права, регулирующих группы отношений, складывающихся по поводу формирования поселений, их органов власти и реализации функций в системе местного самоуправления.

Очевидным является тот факт, что социальный муниципально-правовой институт состоит также из двух слагаемых: нормы плюс общественные отношения. При этом первичными являются отношения, вторичными – нормы. Отношения – это элемент местного самоуправления, т. е. одна из его основ, без которой местное самоуправление нереально. Нормы – это элемент права, которое формируется государством и самой социальной общностью, т. е. жителями муниципального образования и избранными ими органами.

Таким образом, социальный муниципально-правовой институт есть продукт социальной общности и государства.

Что касается функционального аспекта, то здесь можно провести аналогию. В условиях догосударственного периода функции зарождались в связи с потребностью людей, т. е. они имели естественный характер, не навязывались сверху. Поэтому их появление было обусловлено только социальной общностью. При наличии государства ситуация изменяется. Государство путем принятия законов и подзаконных актов расширяет перечень функций для местного самоуправления, т. е. оно устанавливает новые функции с помощью права. Кроме того, государство обеспечивает правовое оформление уже сложившихся функций в системе местного

самоуправления. Из этого следует, что и функции местного самоуправления как элемент социальной основы и муниципально-правового института есть продукт деятельности социальной общности и государства, равно как и нормы муниципального права. Институты права нацелены на реализацию функций местного самоуправления.

Социальный муниципально-правовой институт структурно состоит из норм: определяющих поселенческий характер местного самоуправления; устанавливающих статус муниципального образования в зависимости от численности населения; определяющих порядок осуществления форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления; устанавливающих право всех граждан на осуществление местного самоуправления и повсеместность его на территории Российской Федерации.

Указанные и другие группы норм регулируют определенные группы однородных общественных отношений, складывающихся в системе местного самоуправления и являющихся его основами.

Таким образом, социальный муниципально-правовой институт формируется из собственных норм и отношений и принадлежит только муниципальному праву. Это является свидетельством того, что муниципальное право есть отрасль права.

2. Под организационным институтом муниципального права следует понимать совокупность норм муниципального права, регулирующих общественные отношения, касающиеся наименования, структуры органов местного самоуправления, порядка их формирования, форм и принципов их деятельности, а также выборных должностных лиц местного самоуправления.

В структуру организационного института муниципального права включаются: представительные, исполнительно-распорядительные, контрольные органы местного самоуправления; избирательные комиссии; должностные лица (глава муниципального образования, депутаты, глава администрации, староста).

Организационный институт имеет свои подинституты: представительных органов; исполнительно-распорядительных органов; должностных лиц местного самоуправления; контрольных органов; избирательных комиссий. Все эти подинституты как элементы единой системы, которая названа организационным институтом муниципального права, обеспечивают надлежащее осуществление своих функций в соответствии с установленной для них компетенцией. Они в рамках норм права организуют решение задач на территории муниципального образования для достижения поставленных целей.

Организационный институт является результатом деятельности государства, издающего нормы права о нем, и жителей муниципального образования, формирующих данный институт. В условиях догосударственного периода организационный институт структурно состоял из норм естественного, обычного права, творцом которого были сами общины, и отношений, которые регулировали эти нормы, т. е. муниципально-правовой институт имел самобытное, общинное происхождение. Его вполне можно назвать естественным муниципально-правовым институтом, формировавшимся в недрах общины.

Каждый подинститут имеет свое содержание, свои элементы. Например, подинститут представительных органов содержит нормы о порядке их формирования, о составе, о рабочих органах, о компетенции, о роли и месте в системе органов местного самоуправления. То же самое можно утверждать относительно исполнительно-распорядительных органов и должностных лиц местного самоуправления, за некоторыми исключениями, не присущими должностным лицам.

Эти нормы регулируют соответствующие группы однородных отношений между субъектами муниципального права по формированию, составу, компетенции и т. д. органов местного самоуправления.

Из этого следует, что организационный муниципально-правовой институт имеет многослойную внутреннюю структуру, представляющую

собой единый комплекс норм и отношений, нацеленный на организационно-правовое обеспечение функционирования местного самоуправления.

При этом следует заметить, что и данный институт имеет собственные корни, т. е. формируется из собственных норм и отношений.

6. Система муниципального права

Под системой муниципального права следует понимать совокупность собственных и смежных институтов права, составляющих общую и особенную части данной отрасли.

Система муниципального права предопределена:

во-первых, наличием институтов этого права, которые состоят из норм и регулируемых ими отношений. Группировка норм и отношений приведена в настоящем учебнике. Они подразделяются на собственные и смежные. Следовательно, одна из частей системы включает в себя институты собственные и смежные;

во-вторых, наличием других общих и особенных элементов. Это касается определений понятий самого муниципального права как отрасли, его предмета, источников, норм, институтов, науки, истории становления и развития;

в-третьих, включением субъектов и объектов муниципальных правоотношений с определенной для них нормативными актами компетенцией и ответственностью.

В этой связи можно сделать вывод о том, что муниципальное право состоит из общей и особенной частей. При этом нормы общей части закрепляют принципиальные общие положения, разработанные в теории права: понятие муниципального права, его предмет, метод, принципы, источники, история становления (природа) и развития; общие положения о субъектах и объектах правоотношений; функции муниципального права и способы их реализации; нормы и их отличительные особенности.

В особенной части устанавливаются понятие местного самоуправления, статус субъектов местного самоуправления, порядок их формирования, функции, компетенция, гарантии, ответственность. Особенная часть включает в себя более обширные группы норм публичного и частного права, регулирующих отношения в системе местной публичной власти в целом, и отношения, составляющие каждую из основ местного самоуправления в отдельности. Преобразование этих групп норм и отношений в правоотношения порождает, как уже было отмечено, две крупные группы институтов права – чисто муниципальные и смежные. К смежным относятся институты конституционного, административного, финансового, гражданского, коммерческого и других отраслей права.

Таким образом, система муниципального права включает в себя элементы общего и особого характера, которые неразрывно связаны, взаимозависимы, и их существование в отдельности немыслимо. Фактическое наличие таких элементов единой системы свидетельствует о полном наборе признаков, присущих отрасли права.

7. Принципы муниципального права

Под принципами муниципального права понимаются основополагающие идеи (начала), устанавливающие общие положения отрасли права, имеющие общеобязательный характер. Принципы муниципального права, равно как и других отраслей права, формируются на основе принципов общего права, как публичного, так и частного, с учетом методов правового регулирования общественных отношений.

Принципы муниципального права как отрасли имеют многофункциональное значение.

Во-первых, они отражают сущность общественно-политического строя и особенности правового регулирования муниципальных отношений.

Во-вторых, принципы закрепляют концепцию (модель) местной публичной власти, ее соотношение с обществом и государством.

В-третьих, принципы провозглашают перспективы становления и развития гражданского общества посредством прямой и представительной демократии.

В-четвертых, принципы муниципального права допускают возможность сочетания юридического равенства субъектов муниципально-правовых отношений и субъектов гражданско-правовых отношений с административной соподчиненностью, что позволяет сделать вывод о наличии смежного метода правового регулирования в данной отрасли права.

В-пятых, они могут быть использованы в правоприменительной практике при обнаружении пробелов в законодательстве либо в случае возникновения противоречия норм законодательства этим принципам.

Принципы муниципального права сформулированы в Конституции РФ, а также в законодательстве Российской Федерации и ее субъектов, в нормативных актах органов местного самоуправления.

Кроме того, они закреплены в ряде международных нормативных актов.

К принципам муниципального права можно отнести следующие.

1. Принцип народовластия, закрепленный в ст. 3, 130, 131 Конституции РФ. Из указанных статей вытекает, что единственным носителем власти на территории муниципального образования является народ, проживающий на этой территории. Власть народа осуществляется через органы, выборы, референдумы, сходы и т. д. При этом систему и сами органы формируют непосредственно граждане, обладающие избирательным правом. Часть 2 ст. 130 Конституции РФ определяет и другие формы осуществления народовластия. Более широкий перечень таких форм предусмотрен Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

2. Принцип демократизма в формировании местной публичной власти закреплен в Конституции РФ, Федеральных законах «Об общих принципах...», «О гарантиях избирательных прав и права на участие в

референдуме граждан Российской Федерации», а также в законах о местном самоуправлении и законах о выборах органов местного самоуправления, принятых законодательными органами субъектов Российской Федерации.

3. Принцип сочетания форм непосредственной и представительной демократии при осуществлении местного самоуправления. Граждане участвуют в выборах, местных референдумах, собраниях, сходах, гражданских правотворческих инициативах, принимая собственные решения по обсуждаемым вопросам, выражая при этом прямое волеизъявление.

Кроме того, они решают свои жизненно важные задачи через своих представителей в органах местного самоуправления. Муниципальное право регулирует эти группы отношений.

4. Принцип самостоятельности местной публичной власти и ее взаимодействия с государственной властью закреплен в ст. 12 и гл. 8 Конституции РФ, а также в Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 3, 19, 20, 21 и др.).

5. Принцип внутренней соподчиненности решений референдумов, сходов, органов и должностных лиц в системе местного самоуправления закреплен в ч. 3 ст. 3 Конституции РФ, в Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в Законе «О муниципальной службе в Российской Федерации».

6. Принцип сочетания юридического равенства субъектов муниципально-правовых отношений и субъектов гражданско-правовых отношений с административной соподчиненностью закреплен в Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Он вытекает из методов правового регулирования отношений, сложившихся в муниципальном праве. Как ранее было замечено, в муниципальном праве имеются императивные и диспозитивные нормы. Они как раз и базируются на принципе сочетания юридического равенства и соподчиненности субъектов правоотношений.

7. Принцип судебной защиты и ответственности субъектов муниципально-правовых отношений, установленный в частном и публичном праве.

8. Принцип повсеместности становления и развития местного самоуправления, установленный Конституцией РФ (ст. 2, 12, ч. 1 ст. 131) и Законом «Об общих принципах...» (ч. 1 ст. 1), гарантирует осуществление местного самоуправления на всей территории Российской Федерации.

Важно отличать принципы муниципального права от принципов местного самоуправления. Между ними нельзя ставить знак равенства, так же как между понятиями «муниципальное право» и «местное самоуправление». Не может быть такого, чтобы принципы права были равны принципам местной публичной власти. Право – это совокупность норм, местное самоуправление – это публичная власть. Каждое из этих явлений имеет свои основополагающие начала. К тому же власть – это базис, право – надстройка. Каждый из этих элементов занимает свое место в системе «власть и право».

Функции муниципального права

Муниципальное право как отрасль права обладает совокупностью – функций, присущих публичному и частному праву. При этом у муниципального права имеются собственные и смежные функции.

Под функциями муниципального права следует понимать основные направления воздействия норм на общественные отношения, складывающиеся в системе местного самоуправления.

В системе муниципального права можно выделить две крупные группы функций: общую и специальную.

К общей относятся такие, как финансово-экономическая (право устанавливает муниципальную форму собственности; бюджетно-финансовую систему муниципального образования; упорядочивает экономические отношения органов местного самоуправления с

юридическими лицами различных форм собственности); организационно-политическая (право устанавливает формы осуществления местной публичной власти, порядок формирования органов местного самоуправления; определяет способы организации управления на территории; определяет статус субъектов муниципальных отношений и пределы их компетенции); организационно-идеологическая (формирует идеологию осуществления местной публичной власти, а также правовую культуру субъектов муниципальных отношений; прививает навыки к формированию гражданского общества и правового государства); коммуникативная (обеспечивает связь между субъектом и объектом муниципального управления).

К специальным функциям относятся **регулятивная** и **охранительная**.

Эти две функции тесно связаны между собой, так как одна является первичной, вторая – производной. Первична функция регулятивная, так как муниципальное право предназначено содействовать развитию и совершенствованию социально-экономических, управленческих и организационных отношений.

В данном случае право упорядочивает не только властеотношения, но и взаимоотношения органов местного самоуправления и муниципальных служащих с хозяйствующими субъектами и гражданами. В этом состоит особенность регулятивной функции муниципального права. Регулятивная функция оказывает фактическое воздействие на все без исключения функции общего характера (общие).

В системе муниципального права регулятивная функция формирует самоуправленческие начала и предоставляет субъектам муниципальных отношений реальные возможности для самоорганизации и саморегулирования. Согласно Конституции РФ граждане вправе самостоятельно осуществлять местное самоуправление на территории Российской Федерации. Из этого следует, что нормы муниципального права

установили вид местной власти (организационно-политическая функция) и регулируют порядок ее осуществления (граждане осуществляют эту власть).

В связи с тем, что в муниципальном праве имеются собственные нормы диспозитивного характера (они ранее приведены в учебнике), можно вполне убедительно констатировать, что регулятивная функция устанавливает (допускает) саморегулирование в системе местного самоуправления (избрать народом или представительным органом главу муниципального образования; сформировать представительный орган муниципального района всенародно либо из глав поселений и депутатов представительных органов этих поселений) и т. д.

Охранительная функция предполагает и устанавливает основные направления воздействия на обеспечение гарантий местного самоуправления (экономических, политических и т. д.), а также судебной защиты субъектов муниципальных отношений. Так, в соответствии с гражданским законодательством и Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» субъекты муниципального права могут защищать свои интересы в судах общей юрисдикции и арбитражных. Кроме того, органы местного самоуправления при осуществлении своих полномочий должны действовать в соответствии с законодательством Российской Федерации, охраняя при этом законные интересы других субъектов правоотношений. Охранительная функция имеет как профилактический, так и репрессивный характер.

Таким образом, функции муниципального права базируются на функциях общей теории права, равно как и функции других отраслей права, имея свои отличительные особенности, заключающиеся в специфике местной публичной власти и способах ее формирования и осуществления.

9. Муниципальное правоотношение: понятие, структура и содержание

Под муниципальными правоотношениями следует понимать отношения, складывающиеся по поводу осуществления местного самоуправления, урегулированные нормами муниципального права.

Правоотношения можно классифицировать по аналогии с классификацией отношений, составляющих предмет муниципального права. Кроме того, в муниципальном праве возможна и другая классификация правоотношений, вытекающая из комплексности муниципального права как отрасли права. В силу того, что муниципальное право представляет собой совокупность норм публичного и частного права, правоотношения также имеют разные оттенки: публичного и частного права.

Чисто публичными являются правоотношения, исключающие участие субъектов муниципального права в гражданском обороте. Смешанными, или публично-частными, можно назвать правоотношения, складывающиеся в результате частноправовых действий субъектов муниципального права, выражающихся в участии последних в гражданском или коммерческом обороте.

К чисто публичным относятся правоотношения организации и деятельности субъектов муниципального права. Это формирование органов местного самоуправления, осуществление функций местной публичной власти посредством прямой и представительной демократии, а также должностными лицами местного самоуправления. Сюда включены правоотношения муниципальной службы, гарантий, ответственности и т. д. Их можно назвать властеотношениями.

К смешанным относятся правоотношения, субъекты которых участвуют в гражданском и коммерческом обороте.

Например, орган местного самоуправления от имени муниципального образования совершает сделки с другими субъектами на строительство жилых домов, объектов социально-культурного назначения, дорог, ремонт

внутридворовых территорий. В данном случае правоотношение имеет гражданско-правовой характер, так как субъект публичного права включается в гражданский оборот.

Нередко органы местного самоуправления и должностные лица от имени муниципального образования совершают торговые (коммерческие) договоры по купле-продаже имущества, продовольствия, необходимых для нужд территории и населения. Здесь очевидно присутствие оттенка коммерческого правоотношения.

При этом объектом правоотношений чисто публичного характера являются действия по осуществлению власти и управления в различных формах.

Объектом правоотношения смешанного характера, т. е. публично-частного, являются как действия субъектов, так и имущество (вещи), выполняемые работы, оказываемые услуги (для гражданского оборота) либо товар (для коммерческого оборота).

Чисто публичные правоотношения имеют публично-властный характер и не являются стоимостными, возмездными. В данном случае действия субъектов направлены на формирование власти и ее осуществление.

Правоотношения смешанного характера могут быть как возмездными, так и безвозмездными. Возмездные, т. е. стоимостные, всегда характерны для коммерческих сделок.

В гражданском правоотношении допускаются также безвозмездные сделки (наследство, дарение, безвозмездное пользование имуществом). Органы местного самоуправления и должностные лица в соответствии с предоставленной им компетенцией имеют право на заключение и возмездных, и безвозмездных сделок.

Обозначенные нами два вида муниципальных правоотношений имеют свои отличительные особенности.

Во-первых, это проявляется в сравнении объекта правоотношения. В чисто публичном правоотношении объектом являются действия субъектов по

формированию органов власти и осуществлению этой власти непосредственно или через избираемые органы и должностных лиц. В смешанном правоотношении в качестве объекта выступают имущество, работы, услуги, товар и действия.

Во-вторых, чисто публичные правоотношения имеют безвозмездный характер по формированию органов и осуществлению власти в форме непосредственной демократии. Смешанные могут быть и возмездными, и безвозмездными.

9.1. Содержание муниципального правоотношения

Субъектам муниципального права, равно как и субъектам других отраслей права, принадлежат субъективные права и обязанности, которые формируют содержание муниципального правоотношения.

Приобретение таковых законодатель связывает для физических лиц с достижением определенного возраста либо с состоянием здоровья. Например, пассивное избирательное право для избрания главой муниципального образования приобретает физическим лицом, достигшим 21-летнего возраста. Тогда как дееспособность в гражданском праве приобретает физическим лицом в 18 лет. Как видим, относительно субъектов муниципальных правоотношений установлен разный возрастной ценз. Такой подход свидетельствует о наличии ограничения правосубъектности в связи с возрастом. Эта особенность отличает сущность содержания правосубъектности муниципального права от сущности содержания правосубъектности частного права.

Отличительные особенности можно отметить и в статусе лиц, лишенных дееспособности или ограниченных в дееспособности по состоянию здоровья. В публичном праве, в частности в муниципальном, недееспособные лица по состоянию здоровья не могут быть участниками правоотношений ни непосредственно, ни через своих представителей. Например, опекуны и попечители не имеют права принимать участие в

голосовании на выборах и на местном референдуме вместо таких лиц. В гражданском праве опекуны и попечители представляют интересы таких лиц, выступают от их имени в качестве стороны различных договоров. В муниципальных правоотношениях недееспособные лица не обладают ни пассивным, ни активным избирательным правом и не имеют никакого отношения к объекту правоотношения.

Не обладают таким правом также лица, осужденные по приговору суда и находящиеся в местах лишения свободы. Такое правило установлено федеральным законодательством о выборах и законодательством субъектов Российской Федерации.

В гражданском праве таких абсолютных ограничений для лиц данной категории не установлено. Конечно же, правоспособность их ограничена в какой-то мере. Но тем не менее за ними остается право собственности на свое имущество, на наследство, на дарение, на доверенность и т. д.

Итак, публичное право устанавливает более жесткий барьер относительно субъектного состава правоотношения, чем частное.

Именно в силу этого муниципальное правоотношение является самостоятельным, не похожим по составу, структуре и сущности на правоотношения других отраслей права. Кроме всего вышеизложенного муниципальное правоотношение является властеотношением, что выделяет его в системе правоотношений других отраслей права.

9.2. Структура правоотношения

Муниципальное правоотношение структурно состоит из субъектов и объекта. Субъектами являются граждане, проживающие в границах муниципального образования, органы местного самоуправления, должностные лица местного самоуправления, хозяйствующие субъекты, вступающие в отношения с органами местного самоуправления, учреждения, расположенные на территории муниципального образования, государственные органы, органы местного самоуправления, других

территорий и т. д., т. е. это физические и юридические лица, имеющие различный статус.

Объектом муниципального правоотношения является осуществление власти и управления в пределах муниципального образования или территории местного самоуправления, а также имущество, по поводу которого производятся действия. При этом власть осуществляется путем различных действий граждан, органов местного самоуправления. Именно им принадлежит господствующее положение по осуществлению власти, так как местное самоуправление и есть та самая власть, которая осуществляется жителями, органами и должностными лицами местного самоуправления.

В правоотношениях имущественного характера, т. е. стоимостных, в качестве объекта выступают: имущество движимое, недвижимое, работы, услуги и т. д., в отношении которых могут быть произведены действия частного правового и публично-правового характера. Например, проведение местного референдума об отчуждении имущества, являющегося муниципальной собственностью.

Таким образом, структура муниципального правоотношения имеет свои отличительные особенности, что подчеркивает самостоятельный характер муниципального правоотношения.

Коллоквиум № 1

1. Закономерности становления и развития местного самоуправления за рубежом.
2. Отличительные черты местного самоуправления за рубежом.
3. Модели местного самоуправления.
4. Англосаксонская модель местного самоуправления.
5. Континентальная модель местного самоуправления.
6. Смешанная модель местного самоуправления.
7. Структура органов местного самоуправления за рубежом.
8. Компетенция органов местного самоуправления за рубежом.

9. Финансовая база органов местного самоуправления за рубежом.
10. Исторические формы и институты самоуправления в дореволюционной России.
11. Общинные формы самоуправления в России.
12. Земская и городская реформы 70-х гг. XIX в.
13. Земская и городская реформы 90-х гг. XIX в.
14. Земские реформы Временного правительства.
15. Особенности местных Советов начала 20-х гг. XX в.
16. Порядок формирования, организация, формы Советов.
17. Местное самоуправление в СССР в 80-90-е гг. XX в.
18. Закон СССР 1990 г. о местном самоуправлении.
19. Местное самоуправление в России.

Тема 3: Местное самоуправление и его основы

1. Источники муниципального права
2. Муниципальное право и местное самоуправление
3. Сущность местного самоуправления
4. Основы местного самоуправления: понятие, общая характеристика

1. Источники муниципального права

Под источниками муниципального права понимается система нормативных правовых актов общего и специального характера, содержащих нормы муниципального права, а также совокупность правовых обычаев, традиций и юридических прецедентов, применяемых при осуществлении местного самоуправления.

Общие источники – Конституция РФ; Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г.; Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.

Общий характер названных источников объясняется тем, что в них изложены основополагающие нормы-принципы о местной публичной власти. Более подробная система норм муниципального права закреплена в нормативных актах специального характера.

Специальные источники – это федеральные законы, касающиеся становления и развития муниципальной власти; указы Президента РФ, постановления Правительства РФ.

В состав специальных включаются также нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (законы о местном самоуправлении и т. д.), а также принимаемые в системе местного самоуправления. Обычаи, как правило, имеют локальный характер. Их можно отнести к источникам уровня только муниципального образования.

Классификацию источников муниципального права можно проводить также по уровням. В настоящее время сложилось четыре уровня:

1) нормативные правовые акты Российской Федерации, которые подразделяются на две части. Первую часть составляет Конституция РФ, принятая на всенародном референдуме. Именно в этом заключается особый характер данного источника муниципального права. Вторую часть составляют нормативные акты законодательного органа РФ, Президента РФ и Правительства РФ. К данной группе можно отнести юридический прецедент;

2) нормативные правовые акты субъектов РФ составляют вторую группу источников;

3) международные правовые акты составляют третью группу источников;

4) нормативные акты, принятые в системе местного самоуправления, а также обычаи составляют четвертую группу.

Нормативные правовые акты Российской Федерации

Основополагающим источником муниципального права является Конституция РФ, установившая нормы-принципы о местном самоуправлении. Конституция РФ содержит значительное число норм-

принципов муниципального права. При сравнении этого числа с числом норм других отраслей права можно увидеть, что нормы муниципального права стоят на втором месте после норм конституционного права. Они закреплены в гл. I Конституции, т. е. в главе об основах конституционного строя, в ч. 2 ст. 32, ст. 33, 72, гл. 8.

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя России. Глава 8 Конституции РФ является одной из специальных глав, потому что она посвящена только местному самоуправлению. В ней закреплены исключительно нормы муниципального права, имеющие свое функциональное предназначение.

Поскольку Конституция РФ обладает высшей юридической силой и нормы муниципального права занимают значительное место, можно судить о степени значимости и самостоятельности муниципального права в России. Как уже было отмечено, Конституция РФ относится к нормативным источникам общего характера. Ее нормы устанавливают наиболее общие положения.

Более детальное развитие нормы муниципального права получают в специальном законодательстве. К ним можно отнести Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и его новую редакцию от 6 октября 2003 г. № 131.

К специальным законам в области муниципального права можно отнести также Федеральные законы «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», «О муниципальной службе в Российской Федерации», «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».

Источниками муниципального права являются также Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Закон РФ «Об образовании»,

Федеральные законы «О недрах», «Об участии в международном информационном обмене», Бюджетный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Закон РФ от 14 июля 1992 г. «О закрытом административно-территориальном образовании» и др.

Источниками муниципального права были Указы Президента РФ: от 11 июня 1997 г. «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации»; от 15 октября 1999 г. «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»; от 29 мая 1997 г. «О совете по местному самоуправлению в Российской Федерации»; от 22 июля 1994 г. № 1535 «Об основных положениях государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года» и др. Многие из этих указов уже утратили свою силу, но тем не менее на первом этапе становления муниципального права они сыграли определенную роль. На их основе были разработаны и приняты федеральные законы и законы субъектов РФ, сформировавших систему муниципального права.

К источникам муниципального права относятся постановления Правительства РФ. Их число ограничено по сравнению с законами и указами Президента РФ.

Источниками муниципального права являются нормативные акты, принимаемые федеральными органами исполнительной власти.

Источниками муниципального права являются также постановления палат Федерального Собрания РФ. Их число также ограничено. К ним можно отнести постановление Государственной Думы Федерального Собрания от 10 июня 1994 г. «Об обеспечении конституционных прав населения на местное самоуправление».

Естественными источниками муниципального права можно считать сложившиеся в истории традиции и обычаи, на основе которых формируются нормы по организации, например, общинного самоуправления, казачьего

самоуправления. Не исключается возможность повторения исторической эпохи земского самоуправления. В соответствии с традициями и обычаями иногда устанавливается наименование органов местного самоуправления, определяется регламент их деятельности.

Такой подход способствует сближению интересов местной власти и населения, реанимирует принцип построения местного самоуправления снизу – по инициативе самих жителей. При этом формируемые на основе традиций и обычаев нормы муниципального права в большей мере соответствуют фактической жизни, и степень их реализации намного выше, чем у тех, которые навязываются сверху без учета местных традиций и обычаев.

Источником права может выступать юридический прецедент. К прецедентам можно было бы отнести решения высших судебных инстанций по вопросам местного самоуправления, связанным с конституционностью решений, принимаемых в системе местного самоуправления. Вероятность необходимости введения прецедента как источника муниципального права продиктована сегодня наличием массовых нарушений законодательства органами государственной власти и местного самоуправления при осуществлении функций и полномочий.

Судебные решения могли бы стать дополнительным средством обеспечения исполнения законов.

Международные правовые акты

В состав источников муниципального права включаются также международные правовые акты, о чем свидетельствует ст. 15 Конституции РФ. Норма данной статьи прямо устанавливает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Это означает, что если Российская Федерация присоединилась к таким документам, то она обязана их соблюдать. К таким документам можно отнести Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод,

Европейскую хартию местного самоуправления и др., к которым Россия присоединилась.

Конституция РФ устанавливает соотношение юридической силы национального законодательства и международных договоров Российской Федерации.

Международному договору Российской Федерации отдается приоритет перед национальным законодательством. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (п. 4 ст. 15). Аналогичные правила применяются также и в частном праве.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

Значительную часть нормативных правовых актов о местном самоуправлении, принимаемых органами государственной власти, составляют законы субъектов Российской Федерации. К ним относятся: конституции республик; уставы краев, областей, автономной области, автономных округов; законы о местном самоуправлении и др.

Подзаконные акты, как правило, издают исполнительно-распорядительные органы субъектов Российской Федерации. К ним можно отнести решения правительств и руководителей республик, администраций или глав администраций субъектов о выделении субсидий, субвенций на покрытие расходов в связи с недостаточностью собственных средств муниципального образования, направлении денежных средств и иных материальных ресурсов на ликвидацию последствий стихийных бедствий и т. д.

Подзаконные акты могут быть изданы также законодательными органами субъектов Российской Федерации.

Нормативные правовые акты, принимаемые в системе местного самоуправления

Нормативные правовые акты, принимаемые в системе местного самоуправления, составляют подзаконную основу правовой базы муниципальной власти.

К таким нормативным актам можно отнести уставы муниципальных образований.

С учетом изложенного нормативные акты, принимаемые в системе местного самоуправления, можно классифицировать по субъектам, их издавшим, а также по функциональному признаку.

По субъектам издания они подразделяются на решения, принимаемые:

- 1) населением на местном референдуме, собрании (сходе) граждан;
- 2) представительными органами местного самоуправления;
- 3) исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления общей и специальной компетенции;
- 4) выборными должностными лицами местного самоуправления и назначаемыми на должность по контракту.

По функциональному признаку они подразделяются на акты:

- 1) организационно-процессуального характера (регламенты, инструкции);
 - 2) структурно-управленческого характера (положения об органах местного самоуправления и их подразделениях);
 - 3) финансового обеспечения (бюджеты, положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе);
 - 4) территориальной организации муниципальной власти;
 - 5) хозяйственной деятельности органов местного самоуправления;
 - 6) социально-культурной деятельности органов местного самоуправления
- и т. д.

Функциональные признаки этим не ограничиваются. Их число зависит от инфраструктуры муниципального образования.

Очевидно, что нормы муниципального права и отношения, которые они регулируют, выстраиваются в определенную систему не только на уровне законов, но и нормативных актов, принимаемых в системе местного

самоуправления. Следовательно, институты муниципального права можно разделить по уровням: формируемые в федеральном законодательстве; законодательстве субъектов РФ; нормативных актах местного самоуправления.

2. Муниципальное право и местное самоуправление

Соотношение муниципального права и местного самоуправления

В юридической литературе можно встретить иногда утверждения о том, что муниципальное право – это право местного самоуправления, либо местное самоуправление – это муниципальное право. Но ни одно из этих утверждений не имеет достаточно глубоких обоснований.

Можно ли, например, поставить знак равенства между понятиями «муниципальное право» и «местное самоуправление»? По нашему мнению, нельзя. И вот почему.

1. Местное самоуправление – это местная публичная власть, осуществляемая в формах непосредственной и представительной демократии.

Муниципальное право – это совокупность норм. Естественно, что публичная власть не может быть равна совокупности норм права. Это совершенно разные явления.

2. Местное самоуправление как публичная власть является первичным по отношению к муниципальному праву, ибо оно зарождается тогда, когда о праве еще не было какого-либо представления. Местное самоуправление порождено фактической жизнью людей, в естественных условиях становления общества, когда еще не было государства, издающего законы.

3. Местное самоуправление само по себе изначально не имеет институтов права. Право имеет институты, сформированные из естественно сложившихся отношений в системе местного самоуправления и создаваемых государством норм для регулирования таких отношений, т. е. вначале зарождаются отношения, затем нормы права. Государство как продукт

развития общества издает нормы, которые начинают регулировать уже сложившиеся муниципальные отношения. В результате происходит слияние естественно сложившихся отношений с регулируемыми их нормами муниципального права.

Таким образом, институты муниципального права являются совместным творением местного самоуправления и государства, но никак ни того, ни другого в отдельности.

4. Не совсем точным является утверждение о том, что муниципальное право – это право местного самоуправления.

Как мы уже отметили, институты муниципального права есть результат слияния творчества государства и местного самоуправления: от местного самоуправления – отношения, от государства – нормы права.

Однако в системе местного самоуправления и в государственный период, и после зарождения государства распространенным явлением было и есть принятие собственных нормативных актов. Следовательно, муниципальное право – это совместное творчество государства и местной публичной власти.

3. Сущность местного самоуправления

Местная публичная власть, равно как и государственная власть, имеет свою сущность, которая является смыслом, главным политическим и идеологическим свойством, определяющим ее содержание, назначение, социальную ценность и осуществление.

Стержневым элементом сущности местного самоуправления является власть, ее принадлежность, социальная ценность, назначение и осуществление. В зависимости от того, кому принадлежит местная публичная власть, кто ее осуществляет и в чьих интересах – определяется сущность местного самоуправления.

1) Муниципальную власть осуществляет элита, т. е. люди, назначенные с участием органа государственной власти. В данном случае должностные

лица имеют двойное подчинение. Это теория элит, к которой по сути близка технократическая теория.

2) Муниципальную власть осуществляют специально подготовленные управленцы. Они могут быть избраны избирателями, представительными органами местного самоуправления либо назначены совместно органами государственной власти и местного самоуправления. Например, глава исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления – это смешанная теория сущности местного самоуправления. Она близка к теории элит. Здесь используется технократический подход.

3) Муниципальная власть осуществляется жителями муниципального образования и избираемыми ими органами и должностными лицами местного самоуправления в интересах населения. Единственным источником власти являются жители муниципального образования. Такая форма построения и осуществления власти порождает теорию демократизма, раскрывающую свою особую сущность местного самоуправления, заключающуюся в полном народовластии.

4) Муниципальная власть осуществляется преимущественно органами местного самоуправления и должностными лицами. Жители муниципального образования формируют представительные органы местного самоуправления, которые, в свою очередь, формируют исполнительно-распорядительные органы и назначают должностных лиц. Деятельность жителей ограничивается только участием в выборах представительных органов. Сущность выражена в представительной демократии.

5) Муниципальная власть осуществляется на сходах и собраниях там, где нет представительных органов в связи с малочисленностью населения, а также старостой, избираемым этими сходами. Данная теория сущности может быть названа теорией народного самоуправления, или непосредственной, прямой демократии.

6) Сущность местного самоуправления также состоит в том, какие функции оно призвано осуществлять. По европейской континентальной

концепции, оно осуществляет значительную часть государственных функций; по англосаксонской концепции – решает только задачи местного значения.

В первом случае местное самоуправление есть продолжение государственного управления на местах. Во втором – оно автономно от государственных функций.

4. Основы местного самоуправления: понятие, общая характеристика

Термин «основы местного самоуправления» впервые был введен на территории нашей страны в союзных республиках Литве и Эстонии. В названных республиках были приняты законы, которые так и назывались «Об основах местного самоуправления». В Эстонии закон был принят в 1989 г., в Литве в 1990 г.

Термин «основы местного самоуправления» был использован не только в названии Законов, но и в названиях разделов об экономической и финансовой основах местного самоуправления.

Затем этот термин был закреплен в Законе СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». В Союзном Законе раздел II называется «Экономическая основа местного самоуправления», раздел III – «Финансовая основа местного самоуправления».

В дальнейшем этот термин находит закрепление в ч. 3 ст. 138 Конституции РСФСР от 12 апреля 1978 г. с изменениями и дополнениями, внесенными Законами РСФСР от 27 октября 1989 г., от 31 мая, 16 июня и 15 декабря 1990 г., от 24 мая и 1 ноября 1991 г. и Законами Российской Федерации от 21 апреля, 9 декабря и 10 декабря 1992 г. Конституция прямо установила, что «экономической «основой» местного самоуправления является муниципальная собственность...».

В литературе имеется утверждение о том, что впервые этот термин появился у нас в стране в Федеральном законе «Об общих принципах

организации местного самоуправления в Российской Федерации». Как видим, это не точное утверждение.

Понятие «основы местного самоуправления» представляет собой совокупность отношений, складывающихся в результате организации и осуществления местного самоуправления. По сути это основы (отношения), присущие местной публичной власти.

Среди них можно выделить следующие группы отношений, возникающие:

– по поводу формирования статуса и деятельности органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, т. е. социальная и организационная;

– в связи с установлением территориального устройства как одной из основ местного самоуправления и признаков публичной власти;

– в связи с формированием экономической основы и экономической деятельностью органов местного самоуправления;

– в связи с формированием финансовой основы и финансовой деятельностью органов местного самоуправления.

К основам местного самоуправления законодательство Российской Федерации и ее субъектов относит организационную, территориальную, экономическую, финансовую, правовую, кадровую.

В научной, юридической и философской литературе рассматриваются также социальная, теоретическая, историческая, правовая и другие основы.

Все эти и закрепленные в законодательстве основы местного самоуправления находятся в тесном взаимодействии и взаимозависимости.

Первоосновой местного самоуправления является человек, социальная общность. Объединяясь в сообщества, люди стали обозначать территории этих сообществ. У каждой общины, например, союза общин была своя территория, в пределах которой они жили, создавали производство, охотились, занимались промыслом. Территория, ее границы находились в

зависимости от роста численности людей. Большая численность людей диктовала необходимость расширения территории.

Это было связано с развитием производства, строительством жилья, исчезновением животных, которые составляли основной источник питания людей. Сферу действия нужно было расширять.

Территориальная основа является важнейшим признаком публичной власти, в том числе и муниципальной. Она обозначает локальный характер местного самоуправления и непосредственно связана с масштабом применения норм, принимаемых при осуществлении деятельности субъектами местного самоуправления.

Развитие первых трех основ связано с развитием экономики, включающей в себя производство, собственность, а позднее и финансовые ресурсы. Без производства человек не мог выжить. Оно давало не только продукты питания и товары производственного назначения, но и составляло налогооблагаемую базу, с помощью которой формируются финансовые ресурсы. Производство давало людям рабочие места.

Экономическая и финансовая основы составляют фундамент муниципальной власти. От состояния экономической и финансовой основ зависит состояние самой публичной власти, ее реальная способность решать задачи местного значения, а также создавать условия для достойной жизни человека.

Как уже отмечалось, основы местного самоуправления находятся в тесной связи между собой. Помимо этого основы имеют непосредственную связь с компетенцией местного самоуправления, с ее реализацией.

С одной стороны, основы выступают в качестве фундамента, на котором строится компетенция, с другой, они являются механизмом, с помощью которого реализуется компетенция. Муниципальная власть реализуется, как было ранее замечено, путем управления. Для управления характерно наличие субъекта и объекта управления. Но для того, чтобы управлять, субъект управления должен обладать соответствующей

компетенцией, объем которой зависит от многих факторов: от численности населения, от объема муниципальной собственности, от состояния финансовых ресурсов. А это и есть основы местного самоуправления.

Кроме того, основы местного самоуправления являются составными элементами институтов муниципального права.

Тема 4: Территориальная основа местного самоуправления

1. Понятие территориальной основы местного самоуправления и факторы, влияющие на ее формирование
2. Муниципальное образование: проблемы статуса

1. Понятие территориальной основы местного самоуправления и факторы, влияющие на ее формирование

Территориальная организация общества является результатом его развития. Вначале люди жили по признаку родства. Затем при переходе к скотоводству, земледелию территориальная организация стала более выраженной. С зарождением союза общин и городов территориальное деление стало исходным пунктом не только местного самоуправления, но и государства в целом.

Местное самоуправление обладает таким важным природным свойством, как общинность, которая проявляется в том, что местное самоуправление имеет отчетливо выраженную территориальность. Оно осуществляется только там, где реально проживают люди, т. е. в селах, деревнях, поселках и городах до определенной величины.

Территориальное устройство местного самоуправления предполагает разделение населения по территориальному признаку в силу сложившихся историко-географических условий. Если, например, хозяйствующие субъекты объединяют людей профессиональным интересом, то местное самоуправление как публичная власть предполагает территориальную их организацию. Оно строится на ограниченной территории. Нормативные акты,

принимаемые при реализации властных полномочий, действуют только в пределах этой территории. Жители и органы местного самоуправления реализуют свои властные полномочия только в пределах определенной территории.

Под территориальной основой местного самоуправления следует понимать совокупность отношений, возникающих по поводу его территориального устройства.

Можно обозначить следующие отношения, складывающиеся по поводу территориального устройства.

Во-первых, это отношения, складывающиеся между органами государственной власти и гражданами по поводу определения территорий, в пределах которых может функционировать местное самоуправление. Эти отношения имели место при принятии Конституции РФ на референдуме.

Президент РФ вынес проект Конституции РФ на референдум страны. В статье 131 проекта Конституции было предложено гражданам осуществлять местное самоуправление в городских, сельских поселениях и на других территориях. В данном случае в качестве субъектов отношений по поводу территориального устройства местного самоуправления, с одной стороны, выступает орган государственной власти, с другой – граждане всей страны. Таким образом, была решена задача территориального устройства местного самоуправления в масштабе страны.

Во-вторых, это отношения, складывающиеся между жителями и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. На уровне субъектов Российской Федерации могут быть проведены консультативные референдумы с вопросом о территориальном устройстве местного самоуправления. В данном случае органы государственной власти субъекта РФ вступают в отношения с жителями для изучения их мнения. Затем на основе результатов референдума может быть принят закон о территориальном устройстве местного самоуправления.

В-третьих, отношения по поводу территориального устройства местного самоуправления складываются при установлении и изменении границ муниципального образования. Инициатива о рассмотрении таких вопросов, в соответствии с п. 1 ст. 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.), может исходить от населения, органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта РФ, федеральных органов государственной власти. Все эти субъекты являются участниками отношений, складывающихся в результате их действий по поводу установления и изменения границ муниципального образования.

В-четвертых, отношения, складывающиеся между жителями, органами местного самоуправления, органами государственной власти при установлении границ территорий муниципальных образований, при изменении границ муниципального образования (ст. 12 Закона «Об общих принципах...» 2003 г.), преобразовании муниципальных образований (ст. 13 данного Закона).

Все эти отношения регулируются нормами права, закрепленными в Конституции Российской Федерации, Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», конституциях, уставах, законах субъектов Российской Федерации, уставах муниципальных образований.

В этой связи уместно вести речь об институте муниципального права, который представляет собой совокупность норм муниципального права, регулирующих отдельную группу общественных отношений в системе местного самоуправления по поводу его территориального устройства.

Территориальное устройство местного самоуправления ранее было обусловлено рядом критериев. Границы территории Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г.) связывал с наличием муниципальной собственности, местного бюджета и выборных органов местного самоуправления. Из ст.

1 названного Закона вытекает, что муниципальное образование с его границами может быть создано только при наличии населения, муниципальной собственности, местного бюджета и органов местного самоуправления.

Получалось, что без этих атрибутов муниципальное образование не существует, а значит, не существует и территориальная организация местного самоуправления. Выходит, что судьба местного самоуправления зависит от наличия совокупности атрибутов: населения, собственности, местного бюджета и избираемых населением органов местного самоуправления.

Территориальная основа местного самоуправления как основа публичной муниципальной власти является одним из неотъемлемых его признаков, так как любая публичная власть предполагает территориальную организацию.

В силу этого в новом Законе введена глава под названием «Принципы территориальной организации местного самоуправления».

Территориальная основа местного самоуправления имеет внутреннее содержание, которое предусматривает создание муниципального образования, состав территории муниципального образования, порядок изменения границ муниципального образования. При этом существует несколько способов изменения границ территорий. К ним можно отнести объединение территорий нескольких муниципальных образований, выделение и присоединение территории.

Факторы, оказывающие влияние на формирование территориальной основы местного самоуправления, закреплены в ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г.).

В новом Законе эти факторы «разбросаны» по всему тексту и не сконцентрированы.

А. Наличие населения на территории, где устанавливается местное самоуправление.

Местное самоуправление устанавливается только при наличии жителей в пределах той или иной территории. Обязательность наличия жителей вытекает из Конституции Российской Федерации, Федерального закона «Об общих принципах организации...», конституций, уставов, законов о местном самоуправлении субъектов Российской Федерации, а также уставов муниципальных образований. Статья 130 Конституции Российской Федерации устанавливает, что местное самоуправление осуществляется «населением», «гражданами». Федеральный закон в ст. 3 устанавливает право жителей на местное самоуправление. Жители осуществляют местное самоуправление с применением различных форм непосредственной и представительной демократии. Сообщество жителей является первичным признаком возможного наличия местного самоуправления.

Статья 131 (п. 1) Конституции Российской Федерации установила, что местное самоуправление осуществляется в «поселениях» городского и сельского типа, т. е. в населенных пунктах.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.) (ст. 2), определяя муниципальное образование, устанавливает, что это городское, сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением либо внутригородская территория города федерального значения, т. е. муниципальное образование определяется через родовую термин «поселение», называя при этом виды этих поселений.

Очень важным является вопрос о численности населения. От этого зависит необходимость избрания представительного органа местного самоуправления. Федеральный закон 1995 г. не предусматривал критерий численности, при которой нецелесообразно формировать представительный орган. В то же время п. 6 ст. 15 и ст. 24 указанного Закона допускали

возможность замены представительных органов собраниями и сходами граждан.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (2003 г.) такой критерий предусмотрен. В соответствии со ст. 2 названного Закона под муниципальным образованием понимается городское или сельское поселение... Согласно ч. 8 ст. 11 данного Закона статусом сельского поселения с учетом плотности поселения субъекта РФ и доступности территории поселения может наделяться сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек. В части 9 этой же статьи установлено, что на территории с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях сельский населенный пункт с численностью населения менее 100 человек может не наделяться статусом поселения, значит, населенный пункт с численностью населения более 100 человек уже может наделяться таким статусом. Закон установил верхнюю и нижнюю планки численности населения, при которых территория наделяется или не наделяется статусом муниципального образования. Таким образом, территория, на которой проживает от 100 до 1000 человек, может обрести статус муниципального образования.

Муниципальное образование должно иметь представительный орган. Такое правило установлено в ч. 3 ст. 35 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (2003 г.; в ред. от 27.05.2014 № 136-ФЗ).

Закон 1995 г., как уже отмечалось, не предусматривал критерия численности населения для установления статуса муниципального образования. Результатом стало следующее.

В соответствии с данными Центральной избирательной комиссии РФ по состоянию на 13 сентября 1999 г. в 534 муниципальных образованиях 15 субъектов РФ выборные органы местного самоуправления отсутствуют. Их заменяют собрания и сходы. При этом число избирателей таких поселений колеблется от 27 до 6983 человек. В более чем 90 % муниципальных

образований, не имеющих представительных органов местного самоуправления, число избирателей составляет от 100 до 1200 человек.

Зарубежный опыт свидетельствует о том, что численность населения оказывает влияние на формирование представительных органов местного самоуправления. Их создание иногда ставится в зависимость от числа граждан, проживающих на соответствующей территории. Так, в Великобритании муниципальные советы приходов с населением от 200 до 300 человек формируются советом графства только по ходатайству приходских собраний избирателей: в приходах с меньшим числом жителей ходатайство об образовании совета удовлетворяется по усмотрению графства. Как видим, численность населения оказывает влияние на формирование органов местного самоуправления. Эта норма действует в масштабе государства. Она нацелена на обеспечение реальности местного самоуправления.

Б. В соответствии с нормами Закона «Об общих принципах...» (1995 г.) на данной территории должна присутствовать муниципальная собственность, которая может включать в себя движимое и недвижимое имущество. Это земля, здания, сооружения, дороги, муниципальный транспорт, различные коммуникации и т. д. Такое требование было обусловлено тем, что муниципальная власть может быть реализована только в том случае, если она обладает материальной основой.

Территориальная основа обусловлена наличием элементов экономической основы. Эти два понятия – «территория» и «экономика» – взаимосвязаны и взаимообусловлены.

В Законе (2003 г.) такой признак муниципального образования в определении отсутствует.

Все вышеназванные факторы взаимосвязаны и взаимообусловлены. Увеличивается численность населения, соответственно растет потребность в увеличении мест приложения труда, в жилищном строительстве. Это требует развития производственной и социальной инфраструктуры. Новые

производственные объекты и жилищное строительство вызывают необходимость расширения границ муниципального образования. Кроме того, производственные и иные предприятия являются источниками пополнения местного бюджета, средства которого направляются на решение задач социально-экономического характера. Без всего этого территориальная муниципальная власть не в состоянии функционировать самостоятельно.

2. Муниципальное образование: проблемы статуса

В Российской Федерации термин «муниципальное образование» был введен впервые Гражданским кодексом РФ. В статье 124 ГК РФ муниципальные образования определяются как субъекты гражданского права. При этом законодатель определил территории, на которых могут быть созданы муниципальные образования. К ним отнесены городские, сельские поселения и др.

Законодатель установил, что муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с физическими и юридическими лицами. К ним применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством.

Это означает, что муниципальное образование обладает статусом юридического лица.

В научной литературе прошлых столетий были высказаны различные точки зрения относительно публично-правовых юридических лиц. Впервые за территориальными образованиями статус юридического лица был закреплен в Древнем Риме. Такими образованиями были городские общины, муниципии...

По мнению известного русского ученого И. А. Покровского, термин «юридическое лицо», со всеми признаками такового, вначале был использован в Риме, именно относительно муниципий, а затем был перенесен на различные частные корпорации.

Действующее законодательство буквально пока еще не определило признаки публичного юридического лица, каковым является муниципальное образование как территориальная организация.

В статье 125 ГК РФ указывается, что от имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять имущественные права и обязанности органы местного самоуправления.

Однако законодатель этим и ограничился. Ни муниципальные образования, ни органы местного самоуправления не включены в гл. IV части первой ГК РФ, которая названа «Юридические лица». Налицо явная неопределенность относительно муниципальных образований и их органов в Гражданском кодексе РФ. С одной стороны, они равные участники гражданских правоотношений, с другой, они не объявлены юридическими лицами, а только приравнены к ним.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» также не называет муниципальное образование юридическим лицом и не дает, в прямом смысле слова, признаков публичного юридического лица. Хотя в целом такие признаки в названном Законе имеются.

Совпадают ли эти признаки с теми, которые закреплены в ст. 48 ГК РФ?

А. Юридическим лицом является организация. Является ли муниципальное образование организацией, обладает ли оно признаком организационного единства?

Конечно же, обладает. Как социальная общность, которая создает свои организационные структуры, принимает устав, равно как и граждане на общем собрании акционерного общества создают свои органы и утверждают устав.

Муниципальное образование – это социально-территориальная (поселенческая) общность, община, состоящая из более мелких социальных общностей.

Таким образом, муниципальное образование можно назвать общиной, которая управляется самой общностью, ее жителями, а также выборным органом, выборным должностным лицом и исполнительно-распорядительными органами, т. е. у нее имеется своя организационная структура.

Характеризуя территориальную общину, Б. О. Чичерин замечает, что она представляет собой корпорацию, составленную из корпораций различного характера по интересам, и является, как местный союз, юридическим лицом.

Б. Юридическое лицо (организация) имеет в собственности обособленное имущество. Имеет ли такое имущество муниципальное образование? В соответствии с гл. 49 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.) одним из главных признаков муниципального образования является наличие муниципальной собственности и местного бюджета. Статья 215 ГК РФ закрепляет за муниципальным образованием имущество на праве собственности. Б. О. Чичерин утверждал, что территориальная община является юридическим лицом, владеющим имуществом.

Это означает, что муниципальное образование имеет обособленное имущество, которое является гарантией имущественной ответственности.

В. Юридическое лицо (организация) отвечает по своим обязательствам принадлежащим ему имуществом. У муниципального образования есть свое имущество, следовательно, оно обязано в пределах этого имущества нести ответственность. Механизм ответственности приведен в гл. 10 данного Федерального закона. Ответственность эта реализуется через органы местного самоуправления.

ГК РФ (п. 2 ст. 125) допускает такой механизм ответственности. Органы местного самоуправления своими действиями приобретают и осуществляют права и обязанности от имени муниципального образования. Муниципальное образование как субъект гражданских правоотношений

возлагает бремя ответственности за все происходящее на органы местного самоуправления. Оно не само несет ответственность, а предоставляет такую возможность органам местного самоуправления. Право и обязанность нести ответственность в данном случае имеют делегированный характер.

Можно ли считать, что эту ответственность несет муниципальное образование своим имуществом? Жители формируют органы местного самоуправления и наделяют их правом действовать от своего имени. В уставах муниципальных образований, которые принимаются жителями на местных референдумах, на органы местного самоуправления возлагается ответственность за все происходящее на территории муниципального образования. Фактически они несут ответственность имуществом муниципального образования с разрешения сообщества.

Эту ответственность можно назвать делегированной. Прямую ответственность сообщества граждан, ее механизм законодатель не устанавливает. По нашему мнению, это нереально и нецелесообразно. Следовательно, муниципальное образование как территориальная организация не несет непосредственно ответственность. Ответственность имеет опосредованный характер. Она перенесена на органы местного самоуправления. В то же время для юридического лица, понятие которого дается в частном праве, ответственность является неотъемлемым его признаком. Оно несет ответственность непосредственно своим имуществом. Механизм ответственности муниципального образования как территориальной организации, как субъекта публичного права не совпадает с механизмом ответственности юридического лица, являющегося субъектом частного права.

Муниципальное образование является субъектом и публичного, и частного права. Метод правового регулирования муниципального права сочетает в себе элементы диспозитивности и императивности.

В связи с этим возникает необходимость определения понятия юридического лица в системе публичного права, в том числе и

муниципального, имеющего публично-частный характер. Он проявляется в том, что нормы, регулирующие отношения, складывающиеся при организации и осуществлении местного самоуправления, имеют как императивный, так и диспозитивный характер.

Г. Юридическое лицо (организация) может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права.

Обладает ли такими признаками юридического лица муниципальное образование как территориальная организация непосредственно? Пожалуй, да. Конституция РФ и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.) закрепляют такие важнейшие формы непосредственной демократии, как местный референдум и сходы граждан. Что касается муниципальной собственности, то права собственника может осуществлять непосредственно население. Это установлено ст. 131 Конституции РФ. Новый Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (2003 г.) передает триаду полномочий органам местного самоуправления. Об этом свидетельствует ст. 51 названного Закона. Это и право, и в то же время обязанность, которая закрепляется за населением.

В Гражданском кодексе РФ такой механизм не предусмотрен.

Данный признак юридического лица вполне характерен для муниципального образования в лице сообщества жителей, принимающих коллективные решения. Но для этого законодатель должен разработать нормы, определяющие механизм таких действий. Такой механизм может быть закреплен в законодательстве субъектов РФ и уставах муниципальных образований.

Он может быть следующим. Орган местного самоуправления выносит вопрос на местный референдум, например, о продаже какого-либо недвижимого имущества, имеющего значение для всего населения. Это может быть спортивное сооружение, которое обслуживает всех жителей без

исключения; муниципальное предприятие, на котором работает основная часть людей.

Жителям, проживающим в пределах муниципального образования, судьба таких объектов безразлична.

В случае, если речь идет о продаже такого рода имущества, в бюллетене референдума должна быть одна четкая формулировка:

Считаете ли Вы, что объект (стадион) необходимо продать (да, нет)?

Голосующий подчеркивает в бюллетене «да» или «нет».

До дня голосования в средствах массовой информации или иными способами должно быть дано обоснование внесения данного вопроса на местный референдум. Такой подход дает возможность жителям изучить проблему, а затем уже принять решение.

На основании этого решения орган местного самоуправления может заключить договор купли-продажи и продать это имущество. Это сложный механизм, но он имеет право на существование.

Д. Юридическое лицо (организация) является истцом и ответчиком в суде. Территориальная организация, т. е. муниципальное образование, не может выступать в таком качестве непосредственно. Оно действует через органы местного самоуправления. Следовательно, данный признак не свойственен муниципальному образованию как территориальной организации.

Таким образом, не все признаки хозяйствующего субъекта совпадают с признаками территориальной организации, каковой является муниципальное образование. Следовательно, определение понятия юридического лица в муниципальном праве не должно совпадать с определением юридического лица, являющегося хозяйствующим субъектом.

Можно было бы дать следующее определение юридического лица относительно муниципального образования.

Юридическим лицом признается муниципальное образование (социально-территориальная, поселенческая общность), которое имеет

муниципальную собственность, местный бюджет, органы местного самоуправления, может приобретать и осуществлять через органы местного самоуправления: имущественные права, нести по своим обязательствам ответственность своим имуществом, нести обязанности, выступать истцом и ответчиком в суде.

Очевидно, что большая часть действий осуществляется через органы местного самоуправления, т. е. через создаваемый аппарат.

Органы местного самоуправления ГК РФ не относят к юридическим лицам в прямом смысле. Они не входят в перечень видов юридических, также как и муниципальное образование. В то же время они обладают многими признаками юридического лица.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в п. 9 ст. 35 установил, что представительный орган местного самоуправления является юридическим лицом.

Конституция РФ не наделяет органы местного самоуправления правом собственности. В соответствии с п. 1 ст. 215 ГК РФ муниципальная собственность принадлежит городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, но не органам местного самоуправления. У органов местного самоуправления нет собственности. Они осуществляют права собственника только от имени муниципального образования. Такие нормы закреплены в п. 2 ст. 215 ГК РФ и в ст. 51 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В Конституции РФ отсутствуют нормы, которые прямо указывают на то, кому принадлежит муниципальная собственность. Собственник ее не назван.

Например, ст. 130 Конституции РФ содержит, на наш взгляд, неопределенность в части владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью. Непонятно, кто обладает такой триадой

полномочий, кто выступает в роли собственника. Приведем положение ч. 1 этой статьи: «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». Из этой статьи вытекает, что местное самоуправление:

1) обеспечивает населению самостоятельное решение вопросов местного значения;

2) обеспечивает владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Логическая последовательность слов свидетельствует, что триада полномочий (владение, пользование и распоряжение) относится к местному самоуправлению в целом, но не к населению.

В том случае, если бы авторы статьи решили связать термины «владение, пользование и распоряжение» с населением, формулировка должна была быть следующей: «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает населению самостоятельное решение вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». Термин «население» перемещается и занимает ключевую позицию, становится стержнем статьи. Из чего следует, что население не только решает вопросы местного значения, но еще становится собственником.

Пунктом 1 ст. 132 Конституции РФ установлено, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью. Следует обратить внимание на то, что они делают это «самостоятельно», а не от чьего-либо имени, как это указано в п. 21 ст. 215 ГК РФ и п. 2 ст. 29 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г.).

Управлять «самостоятельно» собственностью и «от чьего-либо имени» – это совершенно разные подходы.

Самостоятельно могут управлять собственностью жители муниципального образования. Конституция РФ не указывает, например, что органы местного самоуправления просто управляют. Она делает акцент на термине «самостоятельно». Тем самым подчеркивается независимость органов местного самоуправления от кого-либо при управлении муниципальной собственностью. Но ведь органы местного самоуправления зависимы от жителей муниципального образования. Значит, органы местного самоуправления могут это делать по поручению сообщества.

Законодатель воспользовался этим и в новом Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (2003 г.) закрепил это право за органами местного самоуправления. Тем самым неопределенность устранена.

Признаки юридического лица, которыми обладают муниципальное образование и органы местного самоуправления, носят взаимообусловленный характер. Они разделены на две неразрывно связанные части. Одна часть принадлежит муниципальному образованию, другая – органам местного самоуправления. Муниципальное образование является собственником, но не может осуществлять право собственника относительно имущества, органы местного самоуправления не имеют собственности, но осуществляют право собственника от имени муниципального образования.

В сложившейся в законодательстве неопределенности относительно муниципального образования в части придания ему статуса юридического лица необходимо, на наш взгляд, выбрать одно из решений. Первое решение состоит в том, чтобы исключить из ГК РФ положение о том, что муниципальное образование является субъектом гражданского права и что оно участвует в отношениях, как и другие юридические лица. Второе решение состоит в том, чтобы разработать понятие юридического лица в муниципальном праве как публично-частном праве. Это касается самого муниципального образования, являющегося территориальной организацией.

Понятие муниципального образования было закреплено в ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г.).

Закон называл шесть признаков муниципального образования, которые отсутствуют в определении понятия муниципального образования в новом Законе 2003 г.

Во-первых, муниципальному образованию присущ поселенческий признак, т. е. это населенная территория, где проживают люди.

Во-вторых, муниципальное образование обладает признаком территориальности. Городские, сельские, иные поселения расположены в определенных границах, обозначающих территорию населенного пункта.

В-третьих, поселение является муниципальным образованием, если на его территории осуществляется местное самоуправление. Из этого вытекает, что понятие «муниципальное образование» не совпадает с понятием «местное самоуправление».

В-четвертых, муниципальное образование может обладать муниципальной собственностью.

В-пятых, муниципальное образование должно иметь свой местный бюджет.

В-шестых, на территории муниципального образования должны быть выборные органы местного самоуправления.

Все эти признаки тесно связаны между собой.

Конституция РФ не содержит термина «муниципальное образование». В пункте 1 ст. 131 установлено, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях. Наличие или отсутствие местного самоуправления в этих территориальных поселениях никак не связывается с наличием или отсутствием муниципального образования.

Это означает, что местное самоуправление может иметь место вне муниципального образования, т. е. в городских и сельских поселениях, не

обладающих статусом муниципального образования. Такое положение вещей соответствует названной статье Конституции РФ.

Из этого следует, что местное самоуправление может существовать без муниципального образования. В свою очередь, муниципальное образование без местного самоуправления, согласно закону, не может быть образовано.

Территории муниципального образования присущи свойства динамичного характера. При создании муниципального образования в любом случае решается вопрос о территории и ее границах, которые устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации.

В главе 2 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (2003 г.) закреплены принципы установления, изменения границ муниципальных образований и их преобразования.

I. Границы муниципальных образований. Устанавливаются и изменяются в соответствии со следующими требованиями:

1) территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями. Территории с низкой плотностью сельского населения, за исключением территорий исторически сложившихся земель населенных пунктов, прилегающих к ним земель общего пользования, территорий традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения;

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 состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями);

б) в состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения – более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения – менее 3000 человек каждый);

6.1) законы субъектов РФ, устанавливающие и изменяющие границы поселений должны содержать перечень наеденных пунктов, входящих в состав территорий этих поселений;

7) сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек, как правило, входит в состав 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) административным центром муниципального района может считаться город (поселок), имеющий статус городского округа и расположенный в границах муниципального района;

10) границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего

дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав, а границы муниципального района – с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав. Указанные требования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации могут не применяться на территориях с низкой плотностью населения, а также в отдельных труднодоступных местностях;

11) территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения;

12) территория поселения не может входить в состав территории другого поселения;

13) территория городского округа не входит в состав территории муниципального района;

14) 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;

15) территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района.

II. Наделение городского поселения статусом городского округа.

Осуществляется законом субъекта Российской Федерации при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения установленных ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов

Российской Федерации, а также при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающего (прилегающих) муниципального района (муниципальных районов) установленных ст. 5 Федерального закона № 131-ФЗ вопросов местного значения муниципального района и осуществления ими отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

III. Территории с низкой плотностью сельского населения. К ним относятся территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, плотность сельского населения в которых более чем в три раза ниже средней плотности сельского населения в Российской Федерации. Перечень субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, территории которых относятся к территориям с низкой плотностью населения, утверждается Правительством Российской Федерации, в том числе по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и может изменяться не чаще одного раза в пять лет.

К территориям с высокой плотностью сельского населения относятся территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, плотность сельского населения в которых более чем в три раза выше средней плотности сельского населения в Российской Федерации. Перечень субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, территории которых относятся к территориям с высокой плотностью сельского населения, утверждается Правительством Российской Федерации, в том числе по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и может изменяться не чаще одного раза в пять лет.

IV. Изменение границ муниципального образования. Изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ. Инициатива населения об изменении границ 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 об изменении границ муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. Закон субъекта Российской Федерации об изменении границ муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

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, предусмотренного ч. 3 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ, либо на сходах граждан, проводимых в порядке, предусмотренном ст. 25.1 Федерального закона № 131-ФЗ, с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов.

Изменение границ муниципальных районов и входящих в их состав поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в состав указанных поселений поселков и сельских населенных пунктов к территориям городских округов, осуществляется с согласия населения поселений и городских округов, выраженного представительными органами

соответствующих поселений и городских округов, а также с учетом мнения населения муниципальных районов, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов.

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, предусмотренного ч. 3 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ, либо на сходах граждан, проводимых в порядке, предусмотренном ст. 25.1 Федерального закона № 131-ФЗ, с учетом мнения представительных органов соответствующих поселений.

Изменение границ муниципальных районов и поселений, не влекущее отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов и поселений.

Изменение границ внутригородских районов осуществляется с учетом мнения населения каждого из внутригородских районов в соответствии с уставом внутригородского района и с согласия населения городского округа с внутригородским делением, выраженного представительным органом городского округа с внутригородским делением.

Уменьшение численности населения сельских населенных пунктов менее чем на 50 процентов относительно минимальной численности населения, установленной п. 6 ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 131-ФЗ, после установления законами субъектов Российской Федерации границ поселений в соответствии с требованиями Федерального закона № 131-ФЗ не является достаточным основанием для инициирования органами местного самоуправления, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральными органами государственной власти процедуры изменения границ поселений.

V. Преобразование муниципальных образований. Преобразованием муниципальных образований является объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения, изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа, изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением, присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением и выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением.

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 № 131-ФЗ. 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. Закон субъекта Российской Федерации о преобразовании муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

Объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений.

Объединение поселения с городским округом осуществляется с согласия населения поселения и городского округа, выраженного представительным органом соответствующих поселения и городского округа, а также с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района. Поселение, объединенное с городским округом, утрачивает статус муниципального образования.

Объединение городского поселения с городским округом осуществляется одновременно с изменением административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, в результате которого происходит объединение города, находящегося на территории городского округа, и города (поселка), находящегося на территории городского поселения и являющегося его административным центром.

Объединение двух и более внутригородских районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с учетом мнения населения каждого из соответствующих внутригородских районов в соответствии с уставом внутригородского района и с согласия населения городского округа с внутригородским делением, выраженного представительным органом городского округа с внутригородским делением.

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 ч. 3 ст. 24 Федерального

закона № 131-ФЗ, либо на сходах граждан, проводимых в порядке, предусмотренном ст. 25.1 Федерального закона № 131-ФЗ.

Разделение муниципального района осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района.

Разделение внутригородского района, влекущее образование двух и более внутригородских районов, осуществляется с учетом мнения населения образуемых внутригородских районов в соответствии с уставом разделяемого внутригородского района и с согласия населения городского округа с внутригородским делением, выраженного его представительным органом.

Присоединение поселения к городскому округу с внутригородским делением осуществляется с согласия населения данного поселения и городского округа с внутригородским делением в соответствии с их уставами, а также с учетом мнения населения муниципального района, из состава которого исключается указанное поселение, выраженного представительными органами указанных муниципальных образований.

Поселение, присоединяемое к городскому округу с внутригородским делением, наделяется законом субъекта Российской Федерации статусом внутригородского района.

Выделение внутригородского района из городского округа с внутригородским делением осуществляется с согласия населения городского округа с внутригородским делением и муниципального района, в состав которого будет входить указанная территория, в соответствии с их уставами, а также с учетом мнения населения внутригородского района в соответствии с его уставом. Внутригородской район, выделяемый из городского округа с внутригородским делением, наделяется законом субъекта Российской Федерации статусом городского или сельского поселения.

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 частью 3 статьи 24 Федерального закона № 131-ФЗ 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.

Изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением его статуса городского округа с внутригородским делением осуществляется законом субъекта Российской Федерации с учетом мнения населения соответствующего городского округа в соответствии с его уставом. Лишение муниципального образования статуса городского округа с внутригородским делением влечет за собой упразднение внутригородских районов.

Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения, изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения осуществляются законом субъекта Российской Федерации с согласия населения соответствующего поселения, выраженного путем голосования, предусмотренного ч. 3 ст. 24 Федерального закона № 131-ФЗ в ред. от 21.07.2014. Преобразование муниципальных образований влечет создание вновь образованных муниципальных образований в случаях, предусмотренных частями 3, 4, 5, 6 ст. 13 настоящего Федерального закона.

VI. Упразднение поселений. Согласно ст. 13.1 Федерального закона № 131-ФЗ упразднение поселений допускается на территориях с низкой

плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек и решение об упразднении поселения будет принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении. Территория упраздняемого поселения входит в состав муниципального района в качестве межселенной территории.

Упразднение поселений осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации или федеральных органов государственной власти в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ. Инициатива населения об упразднении поселения оформляется решением об упразднении поселения, принятым на сходе граждан, проживающих в указанном поселении. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об упразднении поселения оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

Упразднение поселений осуществляется с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района. Закон субъекта Российской Федерации об упразднении поселения не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

V. Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях. В соответствии со ст. 13.2 Федерального закона № 131-ФЗ:

1. Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, выдвинутой на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенных территориях, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в

соответствии с настоящим Федеральным законом. В случае выдвижения на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, инициативы о создании вновь образованного поселения такая инициатива оформляется решением схода граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о создании на межселенной территории вновь образованного муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

2. Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях осуществляется с согласия населения муниципального района, выраженного представительным органом данного муниципального района. Закон субъекта Российской Федерации о создании нового поселения не должен вступать в силу в период муниципальных выборов. Если вопрос об образовании нового поселения внесен на сход граждан, то он оформляется решением схода.

Территория России как единого государства состоит из федеральной территории, территорий субъектов РФ и территорий местного самоуправления. Все это элементы одной системы, которые должны представлять собой взаимосвязанный механизм.

Вся система должна иметь единую концепцию территориального устройства. Обеспечить это может только федеральная власть путем установления четкой концепции территориального устройства государства в целом.

Именно федеральная власть в состоянии выстроить все подсистемы в правильный логический ряд. Для этого необходим единый федеральный закон о территориальном устройстве в Российской Федерации. Это позволит структурировать территориальную организацию и избежать очередной раздробленности государства.

Тема 5: Финансовая основа местного самоуправления

1. Понятие, содержание и состояние финансовой основы местного самоуправления
2. Муниципальная собственность: понятие и содержание
3. Правовое регулирование отношений муниципальной собственности
4. Создание муниципальной и других форм собственности
5. Управление муниципальной собственностью
6. Приватизация муниципальной собственности. Инвестиции. Муниципальный заказ

1. Понятие, содержание и состояние финансовой основы местного самоуправления

Финансовая основа местного самоуправления непосредственно связана с экономической основой и является ее составной частью. Финансовая и экономическая основы являются взаимообусловленными элементами местного самоуправления, так как они представляют собой совокупность взаимосвязанных отношений, близких по сущности и назначению. Только при наличии соответствующей финансово-материальной базы органы местного самоуправления могут эффективно осуществлять управление на местах и решать задачи, связанные с обеспечением жизнедеятельности населения на местном уровне. Финансово-экономические отношения, складывающиеся в местном самоуправлении, являются по своей сути отражением финансово-экономических отношений в целом в стране. В то же время состояние финансово-экономического положения страны оказывает непосредственное влияние на состояние финансовой и экономической основ местного самоуправления. При слабой экономической и финансовой основах местного самоуправления, связанных с падением производственной сферы, в тяжелом положении пребывает вся финансово-экономическая система государства.

Понятие «финансовая основа» значительно уже, чем понятие «экономическая основа», так как «финансовые отношения» являются составной частью «экономической основы» и соотносятся соответственно как частное и общее. Но между частным и общим нельзя поставить знак равенства, также как между элементом и системой, в которую включается этот элемент. Это общеизвестное правило не является исключением для определения понятий, в том числе касающихся финансовых отношений. Финансовые отношения и экономические отношения имеют различное содержание. Нормы, регулирующие эти отношения, также не являются однородными.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.) в гл. V, которая названа «Финансово-экономическая основа местного самоуправления», выделяет отдельную статью «Экономическая основа местного самоуправления» (ст. 28) и отдельные статьи, касающиеся финансово-бюджетной деятельности и кредитных отношений. В большинстве законов о местном самоуправлении субъектов РФ (в 41 из 48 взятых для изучения) термин «финансовая основа» используется в названиях глав или статей.

Под финансовой основой местного самоуправления следует понимать совокупность регулируемых нормами права общественных отношений, складывающихся в связи с формированием и расходованием местных финансовых ресурсов, определением их структуры, осуществлением бюджетно-финансовой и финансово-кредитной деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Субъектами этих отношений являются физические и юридические лица, объектом – финансовые средства, бюджетно-финансовая и финансово-кредитная деятельность. Нормы права регулируют как отношения субъектов к объекту, так и отношения субъектов между собой.

Финансовую основу местного самоуправления составляют отношения, складывающиеся по поводу создания финансовых ресурсов местного самоуправления и управления ими.

Под финансовыми ресурсами муниципального образования следует понимать совокупность отношений, складывающихся по поводу местного бюджета, внебюджетных фондов, финансовых ресурсов муниципальных предприятий, ссуд, займов, средств от продажи муниципальной собственности, ценных бумаг и т. д.

Очень важным является то, что финансовые ресурсы всегда должны сопоставляться с объемом компетенции местного самоуправления. Эти две величины взаимозависимы. Чем большими финансовыми средствами обладает орган местного самоуправления, тем шире его возможности в реализации компетенции.

Отсутствие или незначительность финансовых ресурсов не позволяют реализовать прописанную в законах компетенцию.

Эффективность местного самоуправления во многом зависит от состояния бюджета органов местного самоуправления, являющегося важнейшим рычагом, обеспечивающим надлежащее управление территорией. Но, к сожалению, в целом по Российской Федерации положение местных бюджетов представляет далеко не утешительную картину

Сложившаяся ситуация, с одной стороны, обусловлена слабым развитием малых, средних предприятий производственного назначения и сферы обслуживания, с другой – приостановлением деятельности действовавших предприятий либо спадом производства. В результате отчисления от прибыли и налога на добавленную стоимость как доминирующих источников доходов либо вообще отсутствуют, либо их объем крайне низкий.

Там, где такие предприятия созданы в достаточно большом количестве, отчисления в местные бюджеты сравнительно ощутимы.

2. Правовое регулирование отношений в сфере местных финансов

Отношения, складывающиеся в сфере местных финансов, регулируются в Российской Федерации правовыми нормами, содержащимися в общих и специальных нормативных актах. Такие акты можно разделить на три группы, принимаемые:

- на федеральном уровне;
- субъектами Российской Федерации;
- органами местного самоуправления.

Развитие нормативной базы в области финансово-бюджетной деятельности местного самоуправления имеет свою историю в современной России. Законодательство в этой части постоянно изменяется.

Регулярное принятие новых законов и подзаконных актов, частые изменения и дополнения, вносимые в законы, порождают только негативные последствия.

Особо следует отметить нестабильность налогового законодательства, которое изменялось и дополнялось практически ежеквартально, ежегодно.

При этом принимаемые новые законы и подзаконные акты имели значительные противоречия и недоработки.

Частые изменения в законодательстве не позволяли органам местного самоуправления, налоговым органам мобилизовать в полном объеме поступления в местные бюджеты. Значительная часть предприятий и организаций, подчас не зная о таких изменениях, не вносила своевременно и в полном объеме налоговые и неналоговые платежи во все уровни бюджетов, в том числе и местные. Многие плательщики налогов и неналоговых платежей, используя такую ситуацию, находили возможность по 3–4 года не вносить платежи или занижали прибыль, чтобы вносить их в меньшем объеме.

Можно сделать такой вывод, что нестабильность законодательства, его противоречивость сыграли свою роль в дезорганизации финансово-

бюджетной системы не только местного самоуправления, но и страны в целом.

Начиная с 1991 г., финансовые отношения регулировались Законом РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», Законом РСФСР от 10 октября 1991 г. «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» (в ред. Закона РФ от 7 февраля 1992 г.), Законом РФ от 15 апреля 1993 г. «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительно-распорядительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления», Законом РСФСР от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (в ред. Законов РФ от 16 июля 1992 г. № 3317-1 и от 22 декабря 1992 г. № 4178-1, от 31 июля 1985 г.).

К нормативным правовым актам более позднего периода можно отнести Конституцию РФ, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», Налоговый и Бюджетный кодексы, Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» с изменениями от 2005 г.

Кроме того, вопросы бюджетно-финансовой деятельности органов местного самоуправления регулировались указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации (ч. 4 ст. 15) устанавливает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Это означает, что международные правовые акты, регулирующие отношения в системе местного самоуправления, могут составлять правовую основу организации и деятельности местного

самоуправления в Российской Федерации. Таким актом является Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г., принятая Советом Европы (ЕС) по инициативе постоянной конференции местных и региональных органов местного самоуправления.

Европейская хартия местного самоуправления провозглашает следующие принципы финансовой деятельности органов местного самоуправления:

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

– финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им конституцией или законом полномочиям;

– по меньшей мере часть финансовых средств органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, установленных законом.

К нормативным правовым актам, регулирующим частично отношения в сфере местных финансов, относятся также отраслевые федеральные законы, в которых предусмотрена передача государственных полномочий органам местного самоуправления.

Изучение нормативной базы свидетельствует о том, что формирование правовой основы в области бюджетно-финансовой деятельности местного самоуправления имеет тенденцию к частым изменениям.

По нашему мнению, на уровне Российской Федерации необходимо обеспечить стабильность нормативной правовой базы, касающейся финансово-бюджетной и налоговой деятельности. Законодательство этих направлений не следует так часто подвергать изменениям и дополнениям. В законы не должны вноситься изменения как минимум 10 лет. Это позволит обеспечить устойчивость местных бюджетов.

Сегодня законодательство о финансовой основе местного самоуправления нарушается или реализуется не в полном объеме. По-прежнему показатели для местных бюджетов в значительной части субъектов РФ задаются «сверху», с областного, краевого, республиканского уровней. Органам местного самоуправления передаются отдельные государственные полномочия без передачи необходимых для их осуществления финансовых средств, что противоречит нормам Конституции РФ.

Построенный на англосаксонской концепции закон в стране, где была сильная централизация, не может быть реализован даже в ближайшие 20 лет. Для этого в России нет ни экономических, ни социально-культурных реальных условий. Уровень правосознания и активности субъектов правоотношений пока не соответствует меркам Англии или США.

В связи с этим необходимо, на наш взгляд, реализовать в России смешанную концепцию местного самоуправления, согласно которой органы местного самоуправления осуществляют и государственные функции, и функции местного самоуправления. Тогда государственные органы вынуждены будут финансировать деятельность местного самоуправления.

В настоящее время получается следующее: поскольку органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, местное самоуправление самостоятельно, то денег государственные органы ему не будут предоставлять. Кстати, это распространенное суждение реализуется на практике.

В 2003 году принят новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В нем предпринята попытка в основном теоретического характера разъяснения того, для чего необходим бюджет и каким образом его формировать. В значительной степени ст. 52, 53, 55–64 устанавливают основы бюджетной политики и иногда имеют отсылочный характер к другим нормативным актам.

3. Местный бюджет: понятие, структура, источники доходов

Бюджетный кодекс РФ определяет местный бюджет как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления (ст. 14). С научной точки зрения **местный бюджет представляет собой совокупность регулируемых нормами права общественных отношений, складывающихся по поводу формирования и расходования денежных средств для осуществления функций и компетенции субъектами местного самоуправления .**

В данном понятии сочетаются элементы экономического и правового характера. Поскольку финансовые ресурсы (финансы) представляют собой совокупность общественных отношений, а бюджет является составной частью финансовых ресурсов, то бюджет также представляет как подсистема всей системы, которой являются финансовые ресурсы, совокупность общественных отношений.

Местные бюджеты имеют важное значение в обеспечении комплексного развития территорий, повышении жизненного уровня граждан.

Местный бюджет, равно как и другие экономические категории, сознательно используется «...для решения социально-экономических задач. Местные бюджеты характеризуются широкой сферой влияния, так как бюджетные отношения пронизывают все стороны территориального воспроизводственного процесса, высокой степенью действенности, обусловленной перераспределительной природой данной экономической категории; гибкостью, так как система бюджетных методов управления формируется не как заданная раз и навсегда система рычагов, а представляет собой динамичную, постоянно развивающуюся их совокупность, преобразующуюся в соответствии с изменением целей и задач регионального развития».

Кроме того, местные бюджеты связаны со всеми физическими и юридическими лицами, расположенными на данной территории, множеством

взаимоотношений как по линии изъятия доходов, так и выделения бюджетных средств.

Это создает возможность для эффективного использования местных бюджетов в процессе управления территориями.

Бюджетный кодекс РФ содержит указание на то, что бюджетная система РФ включает в себя республиканский бюджет России, республиканские бюджеты республик в составе России, краевые, областные бюджеты, городские бюджеты городов Москвы и Санкт-Петербурга, областной бюджет автономной области, окружные, городские, районные бюджеты, районные бюджеты в районах городов, бюджеты поселков и сельских населенных пунктов. Это означает, что местные бюджеты входят в бюджетную систему России.

Организация бюджетной системы, принципы ее построения представляют собой бюджетное устройство Российской Федерации.

Бюджетное устройство основывается на принципах: единства бюджетной системы РФ; разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ; самостоятельности бюджетов; полноты отражения доходов и расходов бюджетов; сбалансированности бюджета; эффективности и экономности использования бюджетных средств; общего совокупного покрытия расходов бюджетов; гласности; достоверности бюджета; адресности и целевого характера бюджетных средств.

В соответствии со ст. 29 Бюджетного кодекса принцип единства бюджетной системы РФ означает единство правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, принципов бюджетного процесса в РФ, санкций за нарушение бюджетного законодательства РФ, а также единый порядок финансирования расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, ведения бухгалтерского учета средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

Единство бюджетной системы РФ основывается также на взаимодействии бюджетов всех уровней, которое осуществляется через

использование регулирующих источников доходов местных бюджетов, создание целевых и региональных бюджетных фондов, их частичное перераспределение.

Единство бюджетной системы РФ определяется и единой социально-экономической политикой России, включая налоговую политику.

Принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ означает закрепление соответствующих видов доходов (полностью или частично) и полномочий по осуществлению расходов за органами государственной власти и местного самоуправления. Данный принцип имеет определяющее значение при разграничении компетенции в системе органов публичной власти. От того, как будут разграничены источники доходов, во многом зависит объем компетенции органов местного самоуправления.

Принцип самостоятельности бюджетов закреплен в ст. 31 Бюджетного кодекса РФ. В системе местного самоуправления данный принцип означает право органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс.

Гарантиями самостоятельности бюджетов органов местного самоуправления как части системы Российской Федерации на основании Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» и Бюджетного кодекса РФ являются:

- 1) право самостоятельного формирования, утверждения и исполнения местных бюджетов, установления местных налогов и сборов;
- 2) право представительных органов местного самоуправления самостоятельно определять направления использования средств местных бюджетов;
- 3) право представительных органов местного самоуправления самостоятельно распоряжаться свободными остатками средств местных

бюджетов, образовавшимися в конце финансового года в результате увеличения поступления доходов или уменьшения расходов;

4) право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

5) право на получение дотаций, субвенций, субсидий, кредитов;

6) обеспечение минимальных местных бюджетов;

7) право на судебную защиту органов местного самоуправления по финансовым вопросам и т. д.

Более детально принципы раскрыты в ст. 29–38 Бюджетного кодекса РФ.

3.1. Принципы формирования и исполнения местного бюджета

1. Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет).

Бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, составляют консолидированный бюджет муниципального района.

В качестве составной части бюджетов поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями. Порядок разработки, утверждения и исполнения указанных смет определяется органами местного самоуправления соответствующих поселений самостоятельно.

Положение о бюджетном процессе в Великом Новгороде, утвержденное решением Думы Великого Новгорода от 26 июня 2003 г. № 562 (с изм. от 27 ноября 2003 г., 25 мая, 28 августа 2006 г.), определяет порядок составления бюджета города следующим образом. Вначале разрабатываются прогноз социально-экономического развития города и реестр расходных обязательств городского округа. Проект бюджета формируется комитетом финансов администрации города. Он получает

сведения от комитета финансов области, а также от других органов и юридических лиц.

К сведениям, необходимым для составления проекта бюджета, относятся сведения о:

- действующем на момент начала разработки бюджета налоговом законодательстве;

- нормативах отчислений от собственных и регулирующих доходов, зачисляемых в бюджет города;

- предполагаемых объемах финансовой помощи, предоставляемой из областного бюджета;

- видах и объемах расходов, передаваемых с одного уровня бюджетной системы Российской Федерации на другой;

- нормативах финансовых затрат на предоставление муниципальных услуг;

- нормативах минимальной бюджетной обеспеченности.

Составление проекта бюджета города основывается на:

- основных направлениях социально-экономического развития города на среднесрочную перспективу;

- прогнозе социально-экономического развития города на очередной финансовый год.;

- прогнозе свободного финансового баланса города на очередной финансовый год;

- основных направлениях бюджетной и налоговой политики города, включающих в себя планируемые приоритеты финансирования на очередной финансовый год;

- городских целевых программах;

- программе приватизации муниципального имущества на соответствующий финансовый год.

Согласно названному Положению в проекте решения о бюджете города должны содержаться:

– основные характеристики бюджета (общий объем доходов бюджета, общий объем расходов бюджета и дефицит бюджета);

– прогнозируемые доходы бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов Российской Федерации;

– нормативы отчислений от регулирующих доходов в бюджет города;

– перечень администраторов доходов бюджета Великого Новгорода.

В проекте решения о бюджете города должны быть установлены:

– расходы бюджета по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации;

– общий объем капитальных и текущих расходов бюджета;

– расходы и доходы целевых бюджетных фондов;

– распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям и получателям бюджетных средств в соответствии с ведомственной структурой расходов бюджета города;

– размер резервных фондов;

– расходы на реализацию городских целевых программ, установленные решениями Думы Великого Новгорода при утверждении программ, а также предусмотренные в проекте бюджета города на планируемый финансовый год;

– перечень защищенных статей бюджета города;

– иные показатели в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

В проекте решения о бюджете города должны быть определены следующие характеристики муниципального долга:

– источники финансирования дефицита бюджета;

– верхний предел муниципального долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом, с указанием, в том числе, предельных объемов обязательств по муниципальным гарантиям, если они имеются или планируются.

2. Органы местного самоуправления обеспечивают сбалансированность местных бюджетов и соблюдение установленных федеральными законами требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита местных бюджетов, уровню и составу муниципального долга, исполнению бюджетных и долговых обязательств муниципальных образований.

3. Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом РФ, Федеральным законом «Об общих принципах...» (2003 г.), а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.

4. Органы местного самоуправления в порядке, установленном федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, представляют в федеральные органы государственной власти и (или) органы государственной власти субъектов Российской Федерации отчеты об исполнении местных бюджетов.

5. В местных бюджетах отдельно предусматриваются доходы, направляемые на осуществление полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, и субвенции, предоставленные для обеспечения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также осуществляемые за счет указанных доходов и субвенций соответствующие расходы местных бюджетов.

6. Проект местного бюджета, решение об утверждении местного бюджета, годовой отчет о его исполнении, ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета и о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений

с указанием фактических затрат на их денежное содержание подлежат официальному опубликованию.

Органы местного самоуправления поселения обеспечивают жителям поселения возможность ознакомиться с указанными документами и сведениями в случае невозможности их опубликования.

3.2. Расходы местных бюджетов

1. Расходы местных бюджетов осуществляются в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ.

Органы местного самоуправления ведут реестры расходных обязательств муниципальных образований в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ в порядке, установленном решением представительного органа муниципального образования.

2. Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, устанавливают муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения.

В муниципальных образованиях, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых, определенный в соответствии со ст. 60 и 61 Федерального закона «Об общих принципах...» (2003 г.), является основанием для предоставления дотаций в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципального образования; размер оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений определяется в соответствии с

предельными нормативами, установленными законом субъекта Российской Федерации.

3. Расходы бюджетов муниципальных районов на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений осуществляются в соответствии с ч. 3 и 4 ст. 60 Федерального закона «Об общих принципах...» (2003 г.).

4. Расходы бюджетов муниципальных районов, в которых формирование представительных органов муниципальных районов осуществляется в соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах...» (2003 г.), на решение вопросов местного значения межмуниципального характера, установленных п. 5, 6, 12–14 и 16 ч. 1 ст. 15 этого же Федерального закона, осуществляются в пределах и за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, в порядке, предусмотренном ч. 2 ст. 55 данного Федерального закона.

5. Порядок осуществления расходов местных бюджетов на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, устанавливается соответственно федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В случаях и порядке, предусмотренных указанными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, ведение расходов местных бюджетов на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, может регулироваться нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

3.3. Доходы местных бюджетов

1. К собственным доходам местных бюджетов относятся:

1) средства самообложения граждан в соответствии со ст. 56 Федерального закона «Об общих принципах...» (2003 г.);

2) доходы от местных налогов и сборов в соответствии со ст. 57 данного Федерального закона;

3) доходы от региональных налогов и сборов в соответствии со ст. 58 указанного Федерального закона;

4) доходы от федеральных налогов и сборов в соответствии со ст. 59 данного Федерального закона;

5) безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, предоставляемые в соответствии со ст. 60 и 61 Федерального закона, иные средства финансовой помощи из бюджетов других уровней, предоставляемые в соответствии со ст. 62 указанного Федерального закона, и другие безвозмездные перечисления;

6) доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;

7) часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов;

8) штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления;

9) добровольные пожертвования;

10) иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и решениями органов местного самоуправления.

2. В состав собственных доходов бюджетов муниципальных районов, в которых формирование представительных органов муниципальных районов

осуществляется в соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 35 названного Федерального закона, включаются субвенции, предоставляемые из бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, на решение вопросов местного значения межмуниципального характера, установленных п. 5, 6, 12–14 и 16 ч. 1 ст. 15 указанного Федерального закона.

Размер указанных субвенций определяется представительным органом местного самоуправления муниципального района по единому для всех поселений, входящих в состав данного муниципального района, нормативу в расчете на одного жителя либо потребителя бюджетных услуг соответствующего поселения.

3. Состав собственных доходов местных бюджетов может быть изменен федеральным законом только в случае изменения установленного ст. 14–16 данного Федерального закона перечня вопросов местного значения и (или) изменения системы налогов и сборов Российской Федерации.

Федеральный закон, предусматривающий изменение состава собственных доходов местных бюджетов, вступает в силу с начала очередного финансового года, но не ранее чем через три месяца после его принятия.

4. В доходы местных бюджетов зачисляются субвенции, предоставляемые на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в соответствии со ст. 63 Федерального закона «Об общих принципах...» (2003 г.).

5. Учет операций по распределению доходов от налогов и сборов в соответствии с нормативами отчислений, установленными в соответствии со ст. 57–61 данного Федерального закона, осуществляется в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ.

Положительное соотношение собственных и регулирующих доходов является главным признаком, характеризующим как эффективность управленческой деятельности органов местного самоуправления в целом, так

и уровня самостоятельности территории. Чем выше уровень собственных доходов, тем больше возможностей для реализации установленной компетенции. Путем развития так называемой трансфертной политики сложно управлять территорией.

Доходы местных бюджетов от местных налогов и сборов

1. Перечень местных налогов и сборов и полномочия органов местного самоуправления по их установлению, изменению и отмене устанавливаются законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Сегодня установлены два местных налога: а) на землю; б) на имущество физических лиц.

Удельный вес местных налогов в налоговых доходах муниципальных образований составил в 2012 году 15 % (земельный налог – 13,3 %, налог на имущество физических лиц – 1,7 %).

2. Органы местного самоуправления городского округа обладают полномочиями по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов, установленными законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для органов местного самоуправления поселений и муниципальных районов.

3. Доходы от местных налогов и сборов зачисляются в бюджеты муниципальных образований по налоговым ставкам, установленным решениями представительных органов местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, а также по нормативам отчислений.

4. В бюджеты поселений, входящих в состав муниципального района, в соответствии с едиными для всех данных поселений нормативами отчислений, установленными нормативными правовыми актами представительного органа муниципального района, могут зачисляться доходы от местных налогов и сборов, подлежащие зачислению в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах в бюджеты муниципальных районов.

Установление указанных нормативов решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год или иным решением на ограниченный срок не допускается.

Доходы местных бюджетов от региональных налогов и сборов

1. Доходы от региональных налогов и сборов зачисляются в местные бюджеты по налоговым ставкам, установленным законами субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, а также по нормативам отчислений.

2. В местные бюджеты в соответствии с едиными для всех поселений или муниципальных районов данного субъекта Российской Федерации нормативами отчислений, установленными законом субъекта Российской Федерации, могут зачисляться доходы от определенных видов региональных налогов и сборов, подлежащие зачислению в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах в бюджет субъекта Российской Федерации.

Установление указанных нормативов законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год или иным законом субъекта Российской Федерации на ограниченный срок не допускается.

3. В бюджеты поселений, входящих в состав муниципального района, в соответствии с едиными для всех данных поселений нормативами отчислений, установленными решениями представительного органа муниципального района, могут зачисляться доходы от региональных налогов и сборов, подлежащие зачислению в соответствии с законом субъекта Российской Федерации в бюджеты муниципальных районов.

Установление указанных нормативов решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год или иным решением на ограниченный срок не допускается.

4. Доходы от региональных налогов и сборов зачисляются в бюджеты городских округов по налоговым ставкам и (или) нормативам отчислений, установленным законами субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для зачисления дохода от соответствующего регионального налога (сбора) в бюджеты поселений и установленным законами субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для зачисления дохода от соответствующего регионального налога (сбора) в бюджеты муниципальных районов, за исключением случая, установленного ч. 4 ст. 61 Федерального закона «Об общих принципах...» (2003 г.).

Доходы местных бюджетов от федеральных налогов и сборов

1. Доходы от федеральных налогов и сборов зачисляются в местные бюджеты по нормативам отчислений в соответствии с ч. 2–4 ст. 59, ч. 2 ст. 60 и ч. 3 ст. 61 нового Федерального закона и (или) по налоговым ставкам, установленным законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, за исключением случаев, определенных ч. 5 ст. 60 и ч. 4 ст. 61 Федерального закона «Об общих принципах...» (2003 г.).

2. Бюджетным кодексом РФ и (или) законодательством Российской Федерации о налогах и сборах устанавливаются единые для всех поселений или муниципальных районов налоговые ставки и (или) нормативы отчислений для зачисления доходов от определенного вида федерального налога (сбора) в соответствующие местные бюджеты.

3. В местные бюджеты в соответствии с едиными для всех поселений или муниципальных районов данного субъекта Российской Федерации нормативами отчислений, установленными законом субъекта Российской Федерации, могут зачисляться доходы от федеральных налогов и сборов, подлежащие зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и (или) законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Установление указанных нормативов законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и (или) иным законом субъекта Российской Федерации на ограниченный срок не допускается.

4. В бюджеты поселений, входящих в состав муниципального района, в соответствии с едиными для всех данных поселений нормативами отчислений, установленными решениями представительного органа муниципального района, могут зачисляться доходы от федеральных налогов и сборов, подлежащие зачислению в бюджеты муниципальных районов в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, законодательством Российской Федерации о налогах и сборах и (или) законом субъекта Российской Федерации.

Установление указанных нормативов решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год или иным решением на ограниченный срок не допускается.

5. Доходы от федеральных налогов и сборов зачисляются в бюджеты городских округов по налоговым ставкам и (или) нормативам отчислений, установленным законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для зачисления дохода от соответствующего федерального налога (сбора) в бюджеты поселений и установленным законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для зачисления дохода от соответствующего федерального налога (сбора) в бюджеты муниципальных районов, за исключением случая, установленного ч. 4 ст. 61 Федерального закона «Об общих принципах...» (2003 г.).

3.4. Принцип выравнивания уровней бюджетной обеспеченности

Новый Закон впервые предусматривает принципы выравнивания уровня бюджетной обеспеченности поселений, муниципальных районов и городских округов. В ранее действовавшем законодательстве такие нормы не были закреплены. В сложившейся ситуации, когда отсутствует

сбалансированное размещение производственных мощностей, а следовательно, равномерное распределение источников доходов по территориям, такой подход неизбежен.

Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений

1. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности 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.

2. Региональный фонд финансовой поддержки поселений образуется и дотации из него предоставляются в порядке, установленном Федеральным законом «Об общих принципах...» (2003 г.) 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 определяются для каждого поселения субъекта Российской Федерации, за исключением поселений, указанных в ч. 5 ст. 61, 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 устанавливается 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, утверждаются законом

субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год.

3. 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, предусмотренные ч. 2 ст. 61, предоставляются 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.

4. Районные фонды финансовой поддержки поселений образуются и дотации из них предоставляются 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 распределяются между поселениями, которые входят в состав соответствующего муниципального района и уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень расчетной бюджетной обеспеченности поселений, определенный в качестве критерия для предоставления указанных дотаций бюджетам поселений в соответствии с методикой, утверждаемой законом субъекта Российской Федерации согласно требованиям 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 допускается.

Распределение дотаций из районного фонда финансовой поддержки поселений утверждается решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год.

5. 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, законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год могут 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 устанавливается законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Федерального закона «Об общих принципах...» (2003 г.) и Бюджетного кодекса РФ.

Размер предусмотренной настоящей частью субвенции для отдельного поселения не может превышать 50 % 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)

1. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) осуществляется путем предоставления дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов).

По-прежнему остается преобладающей доля межбюджетных трансфертов в местных бюджетах.

Структура трансфертов такова: дотации, субсидии, субвенции.

Региональные фонды финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) образуются и дотации из них предоставляются 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) распределяются исходя из уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) в соответствии с ч. 2 ст. 61 Федерального закона «Об общих принципах...» (2003 г.), а также исходя из численности жителей муниципальных районов (городских округов) в соответствии с ч. 3 указанной статьи.

2. Дотации из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) распределяются между муниципальными районами (городскими округами) субъекта Российской Федерации, в которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности бюджета муниципального района (бюджета городского округа) не превышает уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), определенный в качестве критерия для предоставления указанных дотаций бюджетам муниципальных районов (городских округов) в соответствии с методикой, 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 допускается.

Распределение дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) утверждается законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год.

3. В случаях и порядке, установленных Бюджетным кодексом РФ, часть дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) может предоставляться каждому муниципальному району (городскому округу) субъекта Российской Федерации в расчете на одного жителя, за исключением муниципальных районов (городских округов), указанных в ч. 4 ст. 61.

В случаях и порядке, установленных Бюджетным кодексом РФ, законом субъекта Российской Федерации может быть установлен 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 устанавливается 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) утверждаются законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год.

4. 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 устанавливается законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона и Бюджетного кодекса РФ.

Размер субвенции для отдельного муниципального района (городского округа) не может превышать 50 % 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).

3.5. Иные средства финансовой помощи местным бюджетам из бюджетов других уровней

1. 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, осуществляется

в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ.

Распределение субсидий из фонда муниципального развития между муниципальными образованиями утверждается законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год.

2. 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 устанавливаются законом субъекта Российской Федерации.

Отбор муниципальных образований, которым предоставляются указанные субсидии, и распределение указанных субсидий между муниципальными образованиями осуществляются по единой методике, утверждаемой законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ.

3. В случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, бюджетам муниципальных образований может быть предоставлена иная финансовая помощь из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ.

4. 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.

Предоставление субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий

1. Общий размер субвенций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий, определяется 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.

2. 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. Указанный фонд формируется за счет:

1) субвенций из федерального фонда компенсаций на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами;

2) иных доходов бюджета субъекта Российской Федерации в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им законами субъектов Российской Федерации.

3. Субвенции из регионального фонда компенсаций распределяются 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 утверждаются 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, производятся в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ.

4. Субвенции, предоставляемые из федерального фонда компенсаций на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами, распределяются 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 утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год по каждому субъекту Российской Федерации и виду субвенции.

Муниципальные заимствования

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. Бюджетный процесс

Бюджетный кодекс РФ (ст. 6) устанавливает, что бюджетный процесс – это регламентированная нормами права деятельность... органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, а также по контролю за их исполнением.

Участниками бюджетного процесса являются представительные и исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления.

Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления в бюджетном процессе могут быть представлены местной администрацией,

являющейся органом общей компетенции, финансовым отделом или управлением, муниципальным казначейством, отраслевыми муниципальными службами, муниципальной налоговой инспекцией.

Наличие таких органов вполне реально только для крупных муниципальных образований на уровне района или города значения субъекта Российской Федерации. Все эти органы вступают в отношения при подготовке проекта бюджета на очередной год. Эти отношения можно разделить на несколько групп.

Первую группу составляют отношения, возникающие между представительным и исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления общей компетенции.

Вторую группу составляют отношения, возникающие между исполнительным органом местного самоуправления общей компетенции и финансовым органом этого исполнительно-распорядительного органа, т. е. между администрацией района или города и ее финансовым управлением или отделом.

Третью группу составляют отношения, складывающиеся между финансовым органом и отраслевыми подразделениями при согласовании показателей для составления проекта местного бюджета.

Четвертую группу составляют отношения, складывающиеся между муниципальным казначейством, обслуживающим местный бюджет, и представительными, а также исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления общей компетенции (администрацией).

Пятую группу составляют отношения представительного органа местного самоуправления одного уровня с представительными органами других уровней местного самоуправления. Например, при составлении бюджета района возникает необходимость согласования показателей районного бюджета с сельскими муниципальными органами.

Шестую группу составляют отношения представительных органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов

Российской Федерации. Это связано с субсидиями, субвенциями, дотациями, поступающими в местные бюджеты от субъектов Российской Федерации, а также с необходимостью представления органами местного самоуправления органам государственной власти субъектов РФ показателей местного бюджета для составления консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.

Седьмую группу составляют отношения представительного органа местного самоуправления, складывающиеся с получателями бюджетных средств, при осуществлении контрольных проверок, проводимых комитетами и комиссиями представительного органа на предмет правильности расходования бюджетных средств.

Данные группы отношений вытекают из Бюджетного кодекса РФ, а также из нормативных актов, принимаемых на уровне субъектов РФ и муниципальных образований.

Таким образом, бюджетный процесс представляет собой совокупность отношений между определенными группами участников. Отношения эти регулируются нормами права, содержащимися в федеральном законодательстве, законодательстве субъектов РФ и нормативных актах органов местного самоуправления.

Исходя из этого, понятие бюджетного процесса можно определить следующим образом.

Бюджетный процесс на уровне местного самоуправления представляет собой совокупность регулируемых нормами процессуального права отношений, складывающихся между органами местного самоуправления и другими участниками бюджетного процесса по поводу составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета.

Данное определение понятия бюджетного процесса отражает реальное положение вещей. Бюджетный процесс – это целая система отношений с широким кругом участников.

Бюджетный процесс на уровне местного самоуправления строится в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, а также на основании нормативных актов, принимаемых самими органами местного самоуправления.

В соответствии со ст. 9 Бюджетного кодекса РФ принятие нормативных правовых актов об установлении порядка составления и рассмотрения проектов местных бюджетов, утверждения и исполнения местных бюджетов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчетов о их исполнении отнесено к компетенции органов местного самоуправления. Это означает, что органы местного самоуправления вправе разрабатывать и утверждать положения о бюджетном процессе.

Изучение нормативных актов органов местного самоуправления свидетельствует о том, что такие документы приняты и действуют в ряде муниципальных образований.

Такие нормативные акты должны утверждать только представительные органы местного самоуправления. Обусловлено это тем, что в нормативных актах о бюджетном процессе устанавливается компетенция всех органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Естественно, что компетенцию представительного органа местного самоуправления не может устанавливать, например, нормативный акт, изданный исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления. Точно так же исполнительно-распорядительный орган не вправе устанавливать компетенцию главы местного самоуправления по этому и другим направлениям деятельности. Не вправе издавать такие нормативные акты и глава муниципального образования (глава местного самоуправления), так как он не может определять компетенцию представительного органа местного самоуправления.

Ранее были названы муниципальные образования, в которых приняты и действуют положения о бюджетном процессе. Анализ ряда таких документов

свидетельствует о том, что в основном бюджетный процесс строится по одной схеме.

Бюджетный процесс делится на три основные стадии: организацию бюджетного процесса и составление проекта бюджета; рассмотрение и утверждение бюджета; исполнение бюджета.

Организация бюджетного процесса. Решение о начале работы по составлению проекта бюджета принимает исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления заблаговременно.

Постановлением главы администрации утверждается план организационных мероприятий по разработке проекта бюджета, устанавливаются сроки и конкретные исполнители по направлениям.

На основании этого решения финансовый орган организует разработку проекта местного бюджета. Для этого он собирает предложения от всех служб хозяйственной и бюджетной сферы по основным показателям местного бюджета, согласовывает их и составляет проект бюджета по доходам и расходам.

Составление проекта бюджета осуществляется на основе прогноза экономического и социального развития муниципального образования и его административно-территориальных образований, основных направлений бюджетно-финансовой политики и бюджетной классификации.

Финансовый орган представляет разработанный проект бюджета исполнительно-распорядительному органу местного самоуправления. Исполнительно-распорядительный орган, как правило, проводит согласование показателей статей бюджета с отраслевыми хозяйственными и бюджетными организациями, а затем обсуждает проект бюджета на своем заседании. На заседание исполнительно-распорядительного органа приглашаются руководители муниципальных учреждений, предприятий, организаций.

Например, в соответствии с названным ранее Положением «О бюджетном процессе в Великом Новгороде» Администрация Великого

Новгорода вносит проект решения о бюджете на очередной финансовый год на рассмотрение Думы Великого Новгорода до 1 декабря года, предшествующего году, на который составлен проект бюджета Великого Новгорода. За 7 дней до внесения проекта решения о бюджете на рассмотрение Думы Великого Новгорода проект бюджета Великого Новгорода представляется в контрольно-счетное управление аппарата Думы Великого Новгорода.

Одновременно с проектом решения о бюджете города в городскую Думу представляются следующие документы и материалы:

- предварительные итоги социально-экономического развития города за текущий год;

- прогноз социально-экономического развития города на очередной финансовый год;

- основные направления бюджетной и налоговой политики на очередной финансовый год;

- пояснительная записка к проекту бюджета;

- расчеты и обоснования по отдельным статьям доходов и расходов;

- перечень объектов капитального строительства и капитального ремонта, финансируемых за счет средств бюджета города.

Дума Великого Новгорода рассматривает проект решения о бюджете города на очередной финансовый год в одном или двух чтениях.

В течение 5 дней со дня внесения проекта бюджета на рассмотрение депутаты городской Думы дают заключение о порядке рассмотрения и утверждения бюджета города.

Если представленные администрацией города документы и материалы отвечают предъявляемым к ним требованиям и у депутатов городской Думы отсутствуют принципиальные замечания по проекту бюджета, может быть назначено рассмотрение бюджета в одном чтении.

В случае недостатка информации для детального рассмотрения проекта бюджета назначается рассмотрение бюджета в двух чтениях.

Городская Дума рассматривает проект бюджета в первом чтении в течение 10 дней со дня его внесения на рассмотрение.

Предметом первого чтения являются:

- прогноз социально-экономического развития города на очередной финансовый год;
- основные характеристики бюджета (доходы бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов; дефицит (профицит) и общий объем расходов бюджета).

Этот пакет документов должен предусматривать взаимосвязанный механизм, обеспечивающий нормальное функционирование местных финансов.

Руководитель представительного органа местного самоуправления организует предварительное рассмотрение и обсуждение пакета документов по проекту бюджета.

Материалы направляются прежде всего депутатам, комитетам и комиссиям представительного органа, если таковые имеются в его составе. В малочисленных представительных органах местного самоуправления они могут и не создаваться.

Комиссии (комитеты) представительного органа рассматривают на своих заседаниях бюджетное послание и проект бюджета.

На заседания комиссий (комитетов) могут быть приглашены руководители муниципальных предприятий, учреждений, организаций в целях согласования возникающих вопросов по проекту бюджета.

В заседаниях комиссии при необходимости могут участвовать представители исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления.

Согласительная комиссия проводит согласительные процедуры и принимает окончательное решение.

Утверждение бюджета. Доработанный и уточненный проект бюджета вносится на заседание представительного органа местного самоуправления.

Бюджет рассматривается на сессии представительного органа и утверждается в форме нормативного правового акта. Нормативный правовой акт должен содержать статьи доходов и расходов с указанием источников доходов, а также расходов, в соответствии с ведомственной структурой бюджета муниципального образования, суммы дотаций и субвенций.

Расходная часть бюджета утверждается постатейно. При постатейном утверждении выделяются расходы текущего (оперативного) и капитального (инвестиционного) характера. Каждая из этих статей утверждается отдельно. Сумма текущих расходов образует бюджет текущих расходов, а сумма капитальных расходов – бюджет развития муниципального образования.

В течение месяца после вступления в силу нормативного правового акта о бюджете на предстоящий год исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления направляет в представительный орган местного самоуправления информацию о поквартальном распределении и направлении расходов местного бюджета.

Если представительный орган местного самоуправления не утверждает бюджет до начала следующего финансового года, то исполнительно-распорядительный орган имеет право расходовать средства по статьям текущих расходов бюджета в размере одной трети части соответствующих расходов последнего квартала предыдущего финансового года.

Расходы, включенные в бюджет развития, финансируются в размере 1/12 объема расходов предыдущего финансового года, если представительным органом местного самоуправления, по представлению его исполнительного органа, не будет принято иное решение.

Исполнение бюджета. Бюджет муниципального образования исполняется на основе принципа единства кассы, предусматривающего зачисление всех поступающих доходов на единый бюджетный счет, а также направление предусмотренных расходов с единого бюджетного счета.

Исполнительно-распорядительный орган организует исполнение бюджета в соответствии с бюджетной классификацией на основе росписи

бюджетных расходов, составляемой согласно объему и срокам финансирования расходов, утвержденных нормативным правовым актом о бюджете на очередной финансовый год.

Роспись бюджетных расходов составляется финансовым органом, входящим в систему исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления, в течение 10 дней после утверждения бюджета и направляется в исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления и его контрольно-счетную палату, если она имеется. Роспись бюджетных расходов утверждается руководителем финансового органа.

Финансовый орган доводит уведомления о бюджетных назначениях до всех бюджетополучателей не позднее 17 дней со дня утверждения росписи. Кроме того, он составляет лимиты финансирования конкретных бюджетополучателей на месяц, основываясь на росписи бюджетных расходов, бюджетных назначений для каждого бюджетополучателя, а также в соответствии с решениями о секвестре (индексации) бюджетных расходов. Свод лимитов направляется в контрольно-счетную палату муниципального образования, если она сформирована.

Уведомления о лимитах финансирования на очередной месяц финансового года должны быть доведены до бюджетополучателя финансовым органом в первый день месяца. Предварительные моменты финансирования по месяцам квартала должны быть доведены до бюджетополучателя за две недели до начала квартала.

Контрольно-счетная палата в течение 10 дней после получения росписи бюджетных расходов проводит проверку соответствия росписи бюджетных расходов утвержденному бюджету на очередной год и направляет свое заключение представителю органа местного самоуправления.

В процессе исполнения бюджета исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, если он наделен такими полномочиями по уставу, вправе вносить изменения по доходам и расходам бюджета в пределах, утвержденных ассигнований по статьям функциональной

бюджетной классификации. Финансирование бюджетных организаций производится по трем статьям: заработная плата; текущие расходы; капитальные вложения – на основании смет доходов и расходов с расчетными показателями к ним.

Решения исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления, принятые в пределах своей компетенции, в том числе по изменениям цен и тарифов, влияющие на уменьшение доходов или увеличение расходов бюджета, если изменения приводят к увеличению установленного предельного дефицита бюджета, подлежат утверждению представительным органом местного самоуправления.

Представительный орган местного самоуправления по представлению исполнительно-распорядительного органа утверждает в составе местного бюджета оборотную кассовую наличность за счет остатков средств на начало нового финансового года. Оборотная кассовая наличность может быть использована, как уже ранее отмечалось, на покрытие временных кассовых разрывов.

В ходе исполнения бюджета по предложению исполнительно-распорядительного органа может быть введен секвестр бюджета. В этом случае исполнительный орган местного самоуправления выносит проект решения о секвестре на рассмотрение представительного органа. Последний принимает соответствующее решение. На стадии исполнения бюджета, естественно, действует механизм контроля за правильностью его исполнения.

В соответствии с действующими уставами и положениями о бюджетном процессе контроль за исполнением бюджета осуществляет представительный орган местного самоуправления. В этих целях он образует контрольно-счетную палату. Конечно же, это в большей мере характерно для представительных органов городов, районов, где имеются материальные возможности на содержание контрольно-счетной палаты.

Исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления осуществляет контроль за исполнением бюджета через свой финансовый орган. В этот процесс могут включаться муниципальные налоговые службы, создание которых предусмотрено Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

В целях контроля за исполнением бюджета организуются отчеты об исполнении бюджета по итогам квартала, полугодия, 9 месяцев и истекшего года.

Отчет об исполнении бюджета составляется на основании данных, представляемых бюджетными учреждениями, предприятиями и организациями в сроки, установленные исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления по единой форме.

Вначале отчет об исполнении бюджета обсуждается на заседании исполнительно-распорядительного органа в присутствии всех заинтересованных подразделений исполнительного органа. Затем проект отчета направляется представительному органу местного самоуправления в сроки, предусмотренные уставом или положением о бюджетном процессе.

Отчет об исполнении бюджета должен представляться в той же структуре и бюджетной классификации, которая применялась при утверждении бюджета.

Отчет обсуждается на заседании представительного органа. По итогам рассмотрения отчета принимается нормативный правовой акт, утверждающий отчет. Данные об отчете подлежат опубликованию в средствах массовой информации.

Важнейшим принципом, обеспечивающим оптимальную устойчивость местных бюджетов на современном этапе, является принцип взаимосвязи их с государственным бюджетом. Эту взаимосвязь принято называть межбюджетными отношениями. Межбюджетные отношения, согласно федеральному законодательству, законодательству субъектов Российской Федерации, уставам муниципальных образований, положениям о бюджетном

устройстве и бюджетном процессе ряда муниципальных образований, строятся на принципах:

- бюджетного федерализма;
- взаимной ответственности;
- применения единой методологии, учитывающей особенности территории;
- выравнивания доходов местных бюджетов;
- максимально возможного сокращения встречных финансовых потоков;
- компенсации местным бюджетам в случае уменьшения доходов или увеличения расходов, возникающих вследствие решений, принимаемых органами государственной власти;
- повышения заинтересованности органа местного самоуправления в увеличении собственных доходов бюджета;
- законности;
- гласности межбюджетных отношений.

Принцип бюджетного федерализма означает распределение и закрепление источников доходов, а также расходов за местным бюджетом, бюджетом субъекта Российской Федерации и федеральным бюджетом в соответствующих пропорциях; равноправие местного бюджета; перераспределение средств между бюджетами в целях сочетания общегосударственных интересов с интересами муниципального образования.

Взаимоотношения по поводу бюджетов осуществляются при их составлении, утверждении и исполнении.

Взаимоотношение с бюджетом субъекта Российской Федерации осуществляется следующим образом: исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления представляет в установленные сроки необходимые данные для составления консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, совместно с органами государственной власти осуществляет контроль за правильностью расходования средств,

предназначенных для реализации межтерриториальных программ, других проектов, выполняемых на основе договоров.

В бюджетах Российской Федерации и субъектов Российской Федерации предусматриваются дотации и субвенции местным бюджетам.

Исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления в целях получения средств в бюджет от государственного бюджета разрабатывает необходимые расчеты для обоснования размеров норматива отчислений от регулируемых источников доходов в бюджет муниципального образования, дотаций, субвенций, а также перечень доходов и расходов, подлежащих передаче из бюджета субъекта Российской Федерации или федерального бюджета.

Кроме того, связь бюджетов обеспечивается тем, что исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления после утверждения местного бюджета направляет данные бюджета по доходам и расходам в исполнительно-распорядительный орган субъекта Российской Федерации. В свою очередь, исполнительно-распорядительный орган субъекта Российской Федерации обобщает данные по бюджетам муниципальных образований, составляет на их основе консолидированный бюджет. Аналогичные действия производятся по отчету об исполнении местного бюджета.

Таким образом, финансовые ресурсы, организация финансовой деятельности являются важнейшим элементом экономической основы местного самоуправления, средством осуществления задач местного значения.

Коллоквиум №2

1. Понятие муниципального права
2. Предмет муниципального права
3. Методы правового регулирования в муниципальном праве
4. Нормы муниципального права
5. Институты муниципального права

6. Система муниципального права
7. Принципы муниципального права
8. Функции муниципального права
9. Муниципальное правоотношение: понятие, структура и содержание
10. Источники муниципального права
11. Муниципальное право и местное самоуправление
12. Сущность местного самоуправления
13. Понятие основ местного самоуправления
14. Характеристика основ местного самоуправления
15. Теория свободной общины
16. Хозяйственная теория самоуправления
17. Юридическая теория
18. Государственная теория самоуправления
19. Политические теории местного самоуправления
20. Понятие территориальной основы местного самоуправления
21. Финансово-экономические основы местного самоуправления

Тема 6. Участие населения в осуществлении местного самоуправления

1. Понятие и система форм прямой демократии
2. Местный референдум
3. Выборы в системе местного самоуправления
4. Отзыв депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления
5. Сходы граждан
6. Правотворческая инициатива граждан как форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления
7. Обращение граждан в органы местного самоуправления как форма участия в осуществлении власти на местах
8. Митинги, демонстрации, шествия, пикетирования, опросы
9. Территориальное общественное самоуправление

1. Понятие и система форм прямой демократии

Под формами непосредственной демократии в системе местного самоуправления следует понимать группы отношений, складывающихся между жителями муниципального образования, с одной стороны, и органами и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти, с другой, при проведении выборов, местных референдумов, сходов, собраний, конференций, опросов, публичных слушаний, митингов, демонстраций и т. д.

Все формы непосредственной демократии составляют социальную основу местного самоуправления и являются в этой связи составными элементами институтов муниципального права. Одной из сторон в отношениях прямой демократии в любом случае выступают граждане, жители муниципального образования.

В результате использования обозначенных в законах форм путем волеизъявления граждане осуществляют свои властные полномочия и формируют органы, которые затем также осуществляют властные функции. Следовательно, социальная основа в основном раскрывается с помощью форм непосредственной демократии, о которых речь пойдет дальше.

2. Местный референдум

Впервые в нашей стране термин «местный референдум» как элемент системы местного самоуправления получил законодательное закрепление в ст. 2 Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Затем он нашел закрепление в ст. 2 Закона РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации».

Понятие «референдум» (от лат. referendum) – прямое волеизъявление граждан, осуществляемое путем голосования по различным важнейшим вопросам общественной жизни. Референдумы по масштабу бывают всенародные, охватывающие территорию всей страны, и локальные, имеющие распространение на определенной части территории.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г.) (ст. 2) местный референдум определен как голосование граждан по вопросам местного значения.

Институт местного референдума, как и другие формы осуществления местного самоуправления, обладает отличительными признаками.

Первый признак – это непосредственное осуществление гражданами власти. Власть реализуется в данном случае путем прямого волеизъявления посредством голосования.

Второй признак состоит в том, что в референдуме принимают участие только те граждане, которые проживают на территории данного муниципального образования.

Третий признак указывает на локальность территории, где проводится местный референдум.

Четвертый признак ограничивает сферу влияния референдума вопросами местного значения.

Учитывая отличительные признаки местного референдума как одного из институтов реализации принципа народовластия, можно дать следующее его определение.

Местный референдум – это осуществляемое в пределах муниципального образования посредством голосования прямое волеизъявление граждан, проживающих в границах муниципального образования, по решению (**обязательный** референдум) или обсуждению (**консультативный** референдум) задач местного значения, отнесенных к компетенции местного самоуправления, которое проводится в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Виды местных референдумов. Местные референдумы можно разделить на две группы: обязательные и консультативные.

Под **обязательным** референдумом следует понимать местный референдум, результатом которого является решение, обязательное к исполнению всеми субъектами муниципально-правовых отношений, т.е. решение граждан, принятое на референдуме, имеет обязательный характер. Такая норма закреплена в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В соответствии со ст. 61 указанного Закона «решение, принятое на референдуме в Российской Федерации, является обязательным и не нуждается в дополнительном утверждении».

Консультативный референдум, наряду с обязательным, не имеет такого широкого распространения.

Конституция Российской Федерации предусматривает такую форму осуществления местного самоуправления, как учет мнения населения. В соответствии с ч. 2 ст. 131 Конституции «изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускаются с учетом мнения населения соответствующих территорий». Обеспечить объективный учет мнения в пределах, например, городского района, города с районным делением практически не представляется возможным без проведения консультативного референдума. Провести сходы и собрания граждан в районе с населением 100 тысяч и более человек практически невозможно. Что касается социологических опросов, то они не всегда могут быть использованы для организации управления в сравнительно крупных муниципальных образованиях. К тому же это выборочная форма учета мнения. Право же на местное самоуправление имеют в равной степени все граждане, проживающие в пределах муниципального образования.

Федеральное законодательство не предусматривает проведение консультативных референдумов на местном уровне. Однако оно их и не запрещает.

Принципы проведения референдумов. Принципы проведения местных референдумов установлены в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

1. **Право граждан на участие в местном**
2. **Непосредственное участие граждан в референдуме.**
3. **Принцип добровольного участия граждан в местном референдуме**
4. **Принцип свободного волеизъявления**
5. **Принцип тайного голосования**
6. **Принцип гласности**
7. **Принцип законности**

Назначение местного референдума. Решение о проведении местного референдума, согласно ч. 3 ст. 22 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.), принимается представительным органом местного самоуправления.

Инициативой по проведению местного референдума согласно ст. 22 указанного Закона обладают:

- 1) представительный орган совместно с главой местной администрации;
- 2) граждане, проживающие в пределах границ муниципального образования;
- 3) избирательные объединения, иные общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах, которые зарегистрированы в порядке и в сроки, установленные федеральным законом.

Условием назначения местного референдума по инициативе избирательных объединений, иных общественных объединений, указанных в п. 2 ч. 3 ст. 22, является сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых устанавливается законом субъекта РФ и не может

превышать 5 % от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования в соответствии с федеральным законом.

Представительный орган муниципального образования обязан назначить местный референдум в течение 30 дней со дня поступления в представительный орган муниципального образования документов, на основании которых назначается местный референдум.

Если местный референдум не назначен представительным органом муниципального образования в установленные сроки, референдум назначается судом на основании обращения граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта избирательной комиссии, субъекта РФ или прокурора. Если местный референдум назначен судом, он организуется избирательной комиссией муниципального образования, а обеспечение проведения местного референдума осуществляется исполнительно-распорядительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или иным органом, указанным в решении суда.

Комиссии местного референдума. Для подготовки и проведения местного референдума формируются комиссии местного референдума и участковые комиссии.

В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» комиссии референдума формируются представительным органом местного самоуправления. Формирование комиссии референдума осуществляется на основе предложений избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы.

Представительный орган местного самоуправления обязан назначить не менее 1/3 состава комиссии референдума на основе поступивших предложений каждого из объединений, избирательных блоков, имеющих

фракции в представительном органе местного самоуправления. Аналогичный порядок формирования предусмотрен в законах субъектов Российской Федерации о местном референдуме.

Участковые комиссии по проведению референдума формируются в том же порядке, что и комиссии местного референдума.

Полномочия комиссий по проведению референдума возникают с момента их образования.

Прекращаются полномочия комиссии по проведению местного референдума через 10 дней со дня опубликования результатов референдума.

При проведении местного референдума, территория муниципального образования делится на участки, которые образуются из расчета не более чем 3 тысячи участников референдума на каждом участке не позднее чем за 30 дней до дня голосования. Участки образуются, как правило, главой исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления с учетом местных условий с целью создания максимальных удобств для граждан, имеющих право на участие в референдуме в пределах границ муниципального образования. Границы участков местного референдума могут совпадать с границами избирательных участков.

Списки граждан, имеющих право на участие в местном референдуме, составляются по каждому участку референдума участковой комиссией по проведению референдума и подписываются ее председателем и секретарем. Составление списков осуществляется на основе данных, представляемых главой муниципального образования.

В списки включаются все граждане Российской Федерации, обладающие на день проведения референдума правом участия в нем и проживающие на день голосования в данном муниципальном образовании, а также иностранные граждане, достигшие возраста 18 лет, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования. Не включаются в списки граждане, признанные судом

недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Не подлежат включению в списки военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях, которые расположены на территории соответствующего муниципального образования, если эти военнослужащие до призыва на военную службу постоянно или преимущественно не проживали на территории данного муниципального образования. Список составляется в двух экземплярах.

Гражданин, имеющий право на участие в местном референдуме, может быть включен не более чем в один список.

Списки представляются для всеобщего ознакомления в помещении участковой комиссии по проведению местного референдума за 20 дней до голосования.

Гражданин имеет право заявить в участковую комиссию, комиссию по проведению местного референдума о невключении его в список участников референдума, о любой ошибке или неточности в списке участников референдума. Соответствующая комиссия обязана в течение 24 часов, а в день голосования в течение 2 часов с момента обращения, но не позднее момента окончания голосования устранить ошибку или неточность и дать заявителю письменный ответ. Решение комиссии может быть обжаловано в суде в случае отклонения требования гражданина о включении его в список участников референдума.

Итоги референдума доводятся до сведения населения через средства массовой информации.

Принятое на референдуме решение вступает в силу со дня его опубликования.

3. Выборы в системе местного самоуправления

Второй важнейшей формой непосредственного волеизъявления граждан являются выборы органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Выборы в системе местного самоуправления предназначены для формирования органов местного самоуправления и избрания должностных лиц местного самоуправления.

Все граждане, достигшие возраста 18 лет, вправе избирать и быть избранными в представительные органы местного самоуправления. Главой исполнительно-распорядительной власти муниципального образования может быть избран гражданин, которому исполнился на день выборов 21 год.

При проведении выборов депутатов в представительные органы местного самоуправления образуются территориальные, окружные и участковые избирательные комиссии. При проведении выборов глав муниципальных образований в небольших муниципальных образованиях окружные комиссии могут не образовываться. Территориальные и окружные избирательные комиссии формируются на основе предложений избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, избирательных комиссий предыдущего состава выборным органом местного самоуправления. Предложения по формированию участковых избирательных комиссий вносятся теми же субъектами, кроме избирательных комиссий предыдущего состава.

Полномочия участковой избирательной комиссии прекращаются через 10 дней со дня официального опубликования результатов выборов.

Выдвижение кандидатов в депутаты и на другие выборные должности органов местного самоуправления начинается с момента образования избирательных комиссий и продолжается не менее 20 дней. Заканчивается выдвижение кандидатов не менее чем за 30 дней до дня выборов.

Законодательство закрепляет за кандидатами равные права и обязанности. Кандидаты после регистрации по их личному заявлению

освобождаются от работы, военной службы, военных сборов и учебы на время участия в выборах. Работодатель обязан предоставить кандидату по его желанию неоплачиваемый отпуск с момента регистрации его в качестве кандидата до момента опубликования результатов выборов.

В течение этого срока кандидату выплачивается единовременная денежная компенсация в размерах, предусмотренных законами о выборах субъектов Российской Федерации.

Во время проведения выборов зарегистрированный кандидат не может быть уволен с работы или переведен на другую работу по инициативе администрации без его согласия.

Зарегистрированный кандидат не может быть привлечен без согласия прокурора к уголовной ответственности, арестован или подвергнут мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке. При даче согласия на привлечение к уголовной ответственности, арест прокурор обязан поставить в известность окружную избирательную комиссию, осуществившую регистрацию кандидата.

Кандидаты вправе иметь доверенных лиц, регистрируемых окружной избирательной комиссией, которая зарегистрировала кандидата в депутаты. Доверенные лица получают удостоверение и оказывают кандидату содействие в ведении избирательной кампании. Они также имеют право на неоплачиваемый отпуск.

Важнейшим средством при проведении выборов является агитация. Предвыборная агитация гарантируется государством и может осуществляться через средства массовой информации, путем проведения предвыборных мероприятий в виде собраний, встреч с избирателями, публичных предвыборных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций, шествий, выпуска и распространения агитационных материалов и публикаций и т. д.

Граждане Российской Федерации, общественные объединения, политические партии вправе в допустимых законом формах и законными

методами вести агитацию за участие в выборах, «за» или «против» любого зарегистрированного кандидата.

Зарегистрированным кандидатам гарантируются равные условия доступа к средствам массовой информации. Контроль за выполнением этих условий осуществляют окружные и территориальные избирательные комиссии.

Предвыборная агитация начинается со дня регистрации кандидата и прекращается в 0 часов за сутки до дня голосования. Сроки проведения агитации на телерадиовещании определяются законодательством субъектов Российской Федерации.

Средства массовой информации, учредителями которых являются органы местного самоуправления, обязаны обеспечить зарегистрированным кандидатам равные возможности проведения предвыборной агитации. Это означает, что если одному кандидату предоставлена возможность выступить по местному радио в течение двух часов, то и остальные кандидаты вправе потребовать о предоставлении им такого же эфирного времени.

Финансирование выборов осуществляется из средств местного бюджета. Эти средства поступают в территориальную избирательную комиссию, которая распределяет их по окружным и участковым избирательным комиссиям.

Окружные и участковые избирательные комиссии представляют территориальной комиссии отчет о расходовании средств. В свою очередь территориальная избирательная комиссия отчитывается перед органом местного самоуправления, которым были выделены денежные средства.

В ходе проведения выборов в органы местного самоуправления финансирование осуществляется за счет местных бюджетов. В некоторых законах о выборах предусматривается помощь из бюджета субъектов Российской Федерации.

Голосование на выборах проводится в календарный выходной день.

После окончания голосования участковая избирательная комиссия проводит подсчет голосов по каждому кандидату. Итоги голосования рассматриваются на заседании участковой комиссии и вносятся в протокол участковой избирательной комиссии. Протокол подписывается всеми членами участковой избирательной комиссии.

Протокол составляется не менее чем в трех экземплярах. Один экземпляр представляется в окружную избирательную комиссию, второй – на хранение в территориальную избирательную комиссию. Третий экземпляр предназначен для ознакомления избирателей, инициативных групп с результатами голосования по данному участку.

Окружная избирательная комиссия на основе протоколов участковых избирательных комиссий об итогах голосования путем сложения содержащихся в них данных устанавливает результаты выборов по данному избирательному округу и включает их в составляемый ею протокол.

В протокол окружной избирательной комиссии, дополнительно ко всем требованиям, предъявляемым к протоколу участковой избирательной комиссии, включаются данные о количестве участковых избирательных комиссий, о количестве поступивших протоколов участковых избирательных комиссий. В протоколе указывается одно из следующих решений:

- признание кандидата избранным депутатом;
- признание выборов по избирательному округу недействительными;
- признание выборов по избирательному округу несостоявшимися.

Избранным по одномандатному избирательному округу признается кандидат, который получил наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Окружная избирательная комиссия признает выборы по данному округу недействительными, если допущенные при их проведении нарушения закона о выборах не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей.

Окружная избирательная комиссия признает выборы по данному избирательному округу несостоявшимися:

а) если в выборах приняло участие менее 25 % зарегистрированных избирателей;

б) если число голосов, поданных против всех кандидатов, превышает число голосов, поданных за депутата, получившего наибольшее число голосов.

4. Отзыв депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления

Отзыв выборных лиц местного самоуправления является одной из форм прямого волеизъявления граждан, присущих демократическому государству. Субъектами отношений по поводу отзыва являются избиратели и выборные должностные лица, органы местного самоуправления и комиссии по отзыву депутата. Наличие института отзыва депутата, другого выборного должностного лица местного самоуправления повышает ответственность каждого из них перед избирателями за порученное дело. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 24) предусматривает возможность отзыва населением депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Согласно Закону голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления проводится по инициативе населения. Основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц определяются уставом муниципального образования. Основаниями для отзыва могут служить только конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке. Процедура отзыва должна обеспечивать возможность отзываемому дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве

оснований для отзыва. Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе). Итоги голосования по отзыву и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

5. Сходы граждан

Сходы граждан являются составным элементом форм прямого волеизъявления граждан. Они способствуют развитию инициативы граждан в решении вопросов местного значения, повышению уровня знаний граждан в деле управления. Принимая решения на собраниях (сходах), граждане вырабатывают чувство ответственности за последствия, которые несут в себе эти решения. Помимо этого каждый гражданин ощущает результаты своего участия в управлении делами местного значения.

Основы организации сходов граждан закреплены в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.). Статья 25 этого Закона гласит: «в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан». Сход граждан:

- правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом;
- осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования;
- может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек.

Проведение схода граждан обеспечивается главой местной администрации.

Участие в сходе граждан выборных лиц местного самоуправления является обязательным.

На сходе граждан председательствует глава муниципального образования или иное лицо, избираемое сходом граждан.

Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан.

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.

Решения, принятые на сходе граждан, подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Принцип равного права граждан на участие в сходах означает, что все граждане, проживающие на соответствующей территории, достигшие возраста 18 лет, в равной степени имеют доступ к работе сходов, обладают правом выдвигать и быть выдвинутыми кандидатами в депутаты на выборах в органы местного самоуправления и на выборную должность в системе местного самоуправления.

Все граждане, постоянно проживающие на данной территории, имеют право требовать проведения схода граждан. Каждый участник схода, проживающий на данной территории и достигший возраста 18 лет, обладает правом решающего голоса.

Не могут участвовать в сходе лица, недееспособные и отбывающие наказание по приговору суда.

Собрание (сход) граждан проводится либо по инициативе органов местного самоуправления, либо по инициативе жителей, если на его проведении настаивает не менее 10 % граждан, проживающих на данной территории и имеющих право в нем участвовать.

Подготовку и проведение собраний (сходов) граждан обеспечивает орган местного самоуправления или орган территориального общественного самоуправления.

Собрание (сход) граждан открывается руководителем органа местного самоуправления, руководителем органа территориального общественного самоуправления или уполномоченными на то другими должностными лицами.

Перед открытием схода в обязательном порядке проводится регистрация его участников. В регистрационных листах указываются фамилия, имя, отчество, дата и год рождения участников, место их постоянного проживания. Для ведения собрания избираются председатель и секретарь. Затем утверждается повестка дня.

На сходе ведется протокол, в котором указываются: дата и место проведения собрания (схода); общее число граждан, проживающих на соответствующей территории, обладающих правом на участие в собрании (сходе); количество зарегистрированных участников собрания (схода); повестка дня собрания (схода); краткое содержание выступлений и принятые решения.

Протокол подписывается председателем и секретарем собрания (схода) граждан и передается в соответствующий орган местного самоуправления или орган территориального общественного самоуправления.

Решения, принятые сходом граждан, исполняются органами местного самоуправления, либо органами общественного территориального самоуправления, а также должностными лицами местного самоуправления. Иными словами, органы местного самоуправления и должностные лица обязаны организовывать работу по исполнению решений, принятых гражданами на сходах.

Таким образом, сходы граждан являются важнейшим институтом в системе муниципального права, связующим звеном между гражданами и

органами местного самоуправления, формой проявления истинного народовластия, осуществляемого путем прямого свободного волеизъявления.

6. Правотворческая инициатива граждан как форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления

Под правотворческой народной инициативой следует понимать совокупность регулируемых нормами права общественных отношений, складывающихся в результате деятельности граждан по поводу разработки и внесения в органы местного самоуправления проектов правовых актов по вопросам местного значения.

Субъектами отношений выступают граждане и органы местного самоуправления.

В отдельных законах о местном самоуправлении субъектов Российской Федерации и уставах муниципальных образований установлена процедура осуществления правотворческой инициативы граждан. При этом она не является унифицированной. В соответствии со сложившейся нормативной правовой практикой порядок правотворческой инициативы предусматривает два способа ее осуществления.

Первый способ. Граждане, проживающие в пределах муниципального образования, вправе подготовить проект нормативного акта органа местного самоуправления или проекты дополнений и изменений в действующие нормативные акты и внести их на обсуждение схода или собрания граждан данного муниципального образования. При этом на сходе должны присутствовать граждане, проживающие в границах муниципального образования и достигшие возраста 18 лет. Сход или собрание обсуждает проект нормативного правового акта, составляет в соответствии с требованиями закона протокол, в который включается вопрос об обсуждении проекта нормативного акта для внесения его в представительный орган местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления, а также решение, принятое относительно проекта нормативного акта. Протокол подписывается председателем и секретарем собрания или схода и

передается соответствующему органу местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления через официальную регистрацию в органе местного самоуправления.

К протоколу прилагаются проект нормативного акта, пояснительная записка к нему, содержащая обоснования о необходимости принятия такого документа, сведения о количестве граждан, принявших участие в сходе или собрании.

Орган местного самоуправления обязан зарегистрировать документы и выдать инициаторам справку о их сдаче.

В сроки, установленные законом или уставом муниципального образования, представительный орган обязан включить данный вопрос в повестку дня и обсудить его.

Второй способ. Он состоит в том, что правотворческая инициатива выражается в форме сбора 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. При этом процедура сбора подписей должна соответствовать нормам избирательного законодательства о сборе подписей при проведении местного референдума или выборов в органы местного самоуправления. Требования к подписным листам те же, что и при выборах, референдумах.

Численность инициативной группы, согласно ч. 1 ст. 26 Закона «Об общих принципах...» (2003 г.), не может превышать 3 % от числа жителей муниципального образования. Таким образом, граждане сами не принимают решение, но участвуют в его подготовке.

7. Обращение граждан в органы местного самоуправления как форма участия в осуществлении власти на местах

Эта норма закреплена в Конституции Российской Федерации. В статье 33 Конституции прямо указано, что граждане Российской Федерации имеют

право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Более детальное развитие это конституционное установление получило в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В статье 32 указанного Закона зафиксировано, что граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления. Обращения граждан подлежат рассмотрению в порядке и сроки, установленные Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Названный Закон устанавливает следующий порядок рассмотрения обращений граждан.

Согласно ст. 2 граждане имеют право на обращение как к органам, так и к должностным лицам местного самоуправления. При этом право на обращение реализуется свободно и добровольно. Осуществление таких прав не должно нарушать права и свободы других граждан. Обращения могут быть письменные и устные.

В соответствии со ст. 5 названного Закона при рассмотрении обращения органом местного самоуправления или должностным лицом гражданин имеет право: 1) представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании; 2) знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну; 3) получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в ст. 11 названного Федерального закона, уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному

лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов; 4) обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации; 5) обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

Гражданин направляет письменное обращение непосредственно в орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в орган местного самоуправления или должностному лицу. Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения, за исключением случая, указанного в ч. 4 ст. 11 названного Федерального закона. Если решение поставленных в письменном обращении вопросов относится к компетенции органов местного самоуправления или должностных лиц, копия обращения в течение семи дней со дня регистрации направляется в соответствующие государственные органы, органы местного самоуправления или соответствующим должностным лицам. Орган местного самоуправления или должностное лицо при направлении письменного обращения на рассмотрение в другой орган местного самоуправления или иному должностному лицу может в случае необходимости запрашивать в указанных органах или у должностного лица документы и материалы о результатах рассмотрения письменного обращения.

Запрещается направлять жалобу на рассмотрение в орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие

(бездействие) которых обжалуется. Если в соответствии с запретом, предусмотренным законом, невозможно направление жалобы на рассмотрение в орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, жалоба возвращается гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующие решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд. Обращение, поступившее в орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению. В случае необходимости рассматривающие обращение орган местного самоуправления или должностное лицо могут обеспечить его рассмотрение с выездом на место.

Орган местного самоуправления или должностное лицо: 1) обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости – с участием гражданина, направившего обращение; 2) запрашивает необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия; 3) принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина; 4) дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в ст. 11 названного Федерального закона; 5) уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией. Орган местного самоуправления или должностное лицо по направленному в установленном порядке запросу органа местного самоуправления или должностного лица, рассматривающих обращение, обязаны в течение 15 дней предоставлять документы и материалы, необходимые для рассмотрения обращения, за исключением документов и материалов, в которых содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую

федеральным законом тайну, и для которых установлен особый порядок предоставления. Ответ на обращение подписывается руководителем органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом.

Письменное обращение, поступившее в орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения. В исключительных случаях, а также в случае направления запроса, предусмотренного ч. 2 ст. 10 названного Федерального закона, руководитель органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение. Личный прием граждан в органах местного самоуправления проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами. Информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан. При личном приеме гражданин предъявляет документ, удостоверяющий его личность. Содержание устного обращения заносится в карточку личного приема гражданина. Если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно в ходе личного приема, о чем делается запись в карточке личного приема гражданина. В остальных случаях дается письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов. Письменное обращение, принятое в ходе личного приема, подлежит регистрации и рассмотрению в порядке, установленном названным Федеральным законом. Если в обращении содержатся вопросы, решение которых не входит в компетенцию данного органа местного самоуправления или должностного лица, гражданину дается разъяснение, куда и в каком порядке ему следует обратиться. В ходе личного приема гражданину может быть отказано в дальнейшем рассмотрении

обращения, если ему ранее был дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

Гражданин имеет право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения, по решению суда. Если гражданин указал в обращении заведомо ложные сведения, то расходы, понесенные в связи с рассмотрением обращения органом местного самоуправления или должностным лицом, могут быть взысканы с данного гражданина по решению суда.

8. Митинги, демонстрации, шествия, пикетирование, опросы

Эти формы участия в реализации непосредственной демократии используются в системе местного самоуправления для привлечения внимания органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления к проблемам местной жизни. Субъектами отношений, складывающихся по поводу проведения митингов, демонстраций, шествий, пикетирования, опросов, являются граждане, общественные объединения, органы местного самоуправления.

На митингах граждане вправе обсуждать любые вопросы местного значения и принимать по ним соответствующие резолюции.

Резолюции могут быть направлены в органы местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления. Резолюции носят рекомендательный характер. Содержащиеся в них требования и предложения могут быть учтены при подготовке проектов решений и других документов органов местного самоуправления.

Закон «Об общих принципах...» (2003 г.) не предусматривает такую форму, однако он ее и не запрещает.

Для изучения мнения населения при подготовке программ, планов застройки, проектов решений по вопросам местного значения используется такая форма, как опросы граждан, проживающих в границах муниципального образования.

В соответствии со ст. 31 Закона «Об общих принципах...» (2003 г.) опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления 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.

В опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом.

Опрос граждан проводится по инициативе:

– представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования – по вопросам местного значения;

– органов государственной власти субъектов Российской Федерации – для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Решение о назначении опроса граждан принимается органом муниципального образования. В нормативном правовом акте представительного органа муниципального образования о назначении опроса граждан устанавливаются:

- дата и сроки проведения опроса;
- формулировка вопроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) при проведении опроса;
- методика проведения опроса;
- форма опросного листа;
- минимальная численность жителей муниципального образования, участвующих в опросе.

Жители муниципального образования должны быть проинформированы о проведении опроса граждан 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.

Данная форма волеизъявления граждан закреплена в нормах отдельных законов о местном самоуправлении субъектов Российской Федерации, а также в уставах муниципальных образований. В одних законах об опросе только упоминается, в других имеются отдельные статьи, определяющие механизм проведения опроса.

Закон «О местном самоуправлении в Иркутской области» в ст. 50 устанавливает, что местный опрос – голосование граждан, проживающих на территории муниципального образования (части территории), по вопросам, представляющим общественный интерес, в целях выявления мнения населения.

Опросы бывают сплошные и выборочные. Сплошной опрос (анкетирование) означает, что все население или не менее 50 % граждан должны быть опрошены по тому или иному вопросу.

Выборочный опрос (анкетирование) предполагает изучение мнения небольшой группы респондентов.

В Законе «Об общих принципах...» (2003 г.) виды опроса не установлены. Это отнесено к компетенции муниципальных представительных органов.

Таким образом, обозначенные в законодательстве формы непосредственной демократии являются институтами муниципального права,

представляющими собой совокупность норм муниципального права и регулируемых ими общественных отношений, складывающихся в результате осуществления власти непосредственно жителями муниципального образования.

Эти институты формируют систему муниципального права как отрасли права, и все они являются собственными институтами муниципального права.

9. Территориальное общественное самоуправление

Территориальное общественное самоуправление является одной из форм осуществления местного самоуправления. Согласно ст. 27 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» территориальное общественное самоуправление – это самоорганизация граждан по месту жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственной инициативы в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления.

Пределы действия территориального общественного самоуправления ограничены территориями, не являющимися муниципальными образованиями. Ими могут быть микрорайоны, дома, кварталы, улицы, дворы, подъезды домов и т. д.

В соответствии с нормами действующего законодательства, положениями о территориальном общественном самоуправлении граждане вправе в различных формах участвовать в осуществлении территориального общественного самоуправления.

В Москве организационной основой территориального общественного самоуправления стали территориальные общины. **Территориальная община** – добровольная, самоуправляемая, не имеющая членства некоммерческая организация, созданная по инициативе граждан – жителей микрорайона, квартала, улицы, двора, дома или иного жилого комплекса. Границы

территории, на которой образована община, устанавливаются самими жителями. Территория общины является частью территории района.

Высшим руководящим органом территориальной общины является собрание (сход) или конференция граждан. Для организации работы общины граждане избирают комитет или совет территориального общественного самоуправления и ревизионную комиссию. Учреждение территориальной общины осуществляется на учредительном собрании (сходе) граждан или конференции.

Учредительное собрание (сход) или конференция принимает решение о создании территориальной общины, утверждает границы ее территории и избирает ее органы. Территориальная община имеет устав, который принимается гражданами на собрании (сходе) или конференции.

Территориальная община подлежит государственной регистрации.

Община имеет финансовые средства, которые состоят из собственных средств, а также средств, передаваемых районной управой комитетам на основе договоров. По решению Московской городской Думы или районного собрания территориальная община может финансироваться за счет бюджетных средств, если в бюджете такие средства предусмотрены отдельной строкой.

Община может иметь собственность в виде кооперированных средств населения, проживающего на ее территории, иных средств, сооруженных на эти средства детских, спортивных площадок, а также жилых, нежилых помещений и вновь созданных производственных площадей.

Свою деятельность община осуществляет на основе принципов коллегиальности, законности, гласности и ответственности. Деятельность территориальной общины прекращается на основании решения собрания (схода), конференции граждан либо на основании решения суда.

Органы территориального общественного самоуправления обладают правом юридического лица.

Различным является подход к определению силы решений, принимаемых органами территориального общественного самоуправления или самими гражданами. В Законе г. Москвы «О территориальном общественном самоуправлении» предусмотрено, что решения собраний (сходов), конференций общины, а также ее органов, принимаемые в пределах действующего законодательства и своих полномочий, для органов власти и граждан носят рекомендательный характер.

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) действует на основании устава, зарегистрированного органом местного самоуправления соответствующего поселения. ТОС в соответствии с его уставом может быть юридическим лицом (Закон «Об общих принципах...» 2003 г., п. 5 ст. 27).

В соответствии со ст. 27 компетенция ТОС разделена на две части. Первую часть составляет исключительная компетенция собрания, конференции граждан. Вторую часть составляет компетенция органов территориального общественного самоуправления.

К исключительным полномочиям собрания, конференции граждан относятся:

- 1) установление структуры органов ТОС;
- 2) принятие устава ТОС;
- 3) избрание органов ТОС;
- 4) определение основных направлений деятельности ТОС;
- 5) утверждение сметы доходов и расходов ТОС и отчета о ее исполнении;
- 6) рассмотрение отчетов о деятельности органов ТОС.

В основном это вопросы конструирования ТОС и стратегические направления его деятельности.

К компетенции органов ТОС относят:

- 1) представление интересов населения;
- 2) обеспечение исполнения решений, принятых на собраниях, конференциях:

3) осуществление хозяйственной деятельности по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иной хозяйственной деятельности по удовлетворению социально-бытовых потребностей граждан и т. д.;

4) внесение в органы местного самоуправления проектов муниципальных актов, подлежащих обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления.

В большей степени это вопросы представительского и исполнительно-распорядительного характера.

Все функции и полномочия, установленные законом, должны быть зафиксированы в уставе ТОС.

Собрания, конференции, публичные слушания

Под **собранием** следует понимать форму коллективного участия в осуществлении местного самоуправления, относящуюся к разновидности реализации непосредственной демократии.

Такая форма предусмотрена ст. 29 Закона «Об общих принципах...» (2003 г.).

Согласно Закону собрания граждан могут проводиться для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности местного самоуправления и должностных лиц.

Собрания проводятся по инициативе населения, представительного органа, главы муниципального образования. Собрание соответственно может быть назначено представительным органом либо главой муниципального образования. Собрание, проводимое по инициативе граждан, назначается представительным органом.

Обращения, принятые собранием, подлежат обязательному рассмотрению органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся задач.

Итоги собрания подлежат опубликованию (обнародованию).

Под **конференцией** следует понимать форму осуществления местного самоуправления через делегатов, выдвинутых на собраниях граждан для представления их интересов при решении задач местного значения.

Порядок назначения конференции, выдвижения делегатов на конференцию определяется уставом муниципального образования, иными правовыми актами представительного органа местного самоуправления, уставом территориального общественного самоуправления.

Конференция принимает, равно как и собрание граждан, обращения в адрес представительного органа либо главы муниципального образования, которые должны быть соответственно рассмотрены и на которые должны быть даны ответы в установленные законом сроки.

Итоги конференции подлежат официальному опубликованию (обнародованию) в местной печати либо по местному телерадиовещанию.

Публичные слушания – это форма участия осуществления местного самоуправления, выраженная в обсуждении проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования.

Они организуются и проводятся по инициативе населения, представительного органа, главы муниципального образования (Закон «Об общих принципах...» (2003 г., ст. 28).

Предметом обсуждения на публичных слушаниях являются наиболее значимые вопросы местного значения. К ним названный Закон относит проекты устава, местного бюджета и отчета о его исполнении, планов и программ развития муниципального образования, вопросы о преобразовании муниципального образования.

Предложения и заключения обобщаются и могут быть внесены в проекты при их доработке.

Результаты публичных слушаний желательно опубликовывать (обнародовать) в целях обеспечения сокращения разрыва между населением

и органами местной публичной власти, а также в целях усиления контроля за реализацией разумных предложений избирателей.

Учет мнения людей – это важный способ, обеспечивающий успешный процесс осуществления власти и управления.

Тема 7: Органы местного самоуправления

1. Понятие и виды органов местного самоуправления
2. Структура органов местного самоуправления
3. Представительные органы местного самоуправления
4. Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления
5. Выборные и другие должностные лица местного самоуправления
6. Межмуниципальное сотрудничество

1. Понятие и виды органов местного самоуправления

Органы местного самоуправления являются ядром организационной основы местного самоуправления. В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 3) народ осуществляет свою власть в системе местного самоуправления как непосредственно, так и через органы местного самоуправления. В указанной статье не сказано конкретно, какие это органы. Данное положение находит свое развитие в ч. 2 ст. 130 Конституции Российской Федерации, где органы местного самоуправления подразделены на выборные и другие. Это означает, что выборные органы местного самоуправления должны формироваться в обязательном порядке. Причем формирование их должно осуществляться только путем прямого волеизъявления жителей соответствующего муниципального образования. Согласно ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации структура органов местного самоуправления определяется гражданами самостоятельно.

Федеральный закон «Об общих принципах организации...» (2003 г.) предусматривает обязательное создание не только представительных, но и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.

В соответствии со ст. 34 данного Закона структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Уставом муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

Органы местного самоуправления формируются для организации управления на соответствующей территории обеспечения жизнедеятельности жителей, проживающих в границах муниципального образования.

Реализация функций органами местного самоуправления осуществляется двумя способами: **правовым и организационным.**

Правовой способ включает в себя процесс подготовки и принятия решений. Организационный способ предполагает использование структуры органов и их организаторских возможностей для выполнения принятых решений и доведения их результатов до жителей муниципального образования.

На них возложены функции комплексного развития инфраструктуры территорий. Все функции, возложенные на эти органы законами, уставами муниципальных образований, они осуществляют самостоятельно, без вмешательства государственных органов.

Конституция Российской Федерации (ст. 12) определила относительную самостоятельность органов местного самоуправления тем, что они не входят в систему органов государственной власти.

2. Структура органов местного самоуправления

Под структурой органов местного самоуправления следует понимать совокупность этих органов, определенных законодательством и уставами муниципальных образований.

Структуру органов местного самоуправления составляют представительные, исполнительно-распорядительные и контрольные органы.

В свою очередь, исполнительно-распорядительные органы подразделяются на органы общей компетенции (администрации, мэрии и т. д.) и органы специальной компетенции (отделы, управления здравоохранения, образования, культуры, коммунально-бытового обслуживания, жилищного хозяйства и др.). Последние реализуют отраслевые функции, т. е. занимаются специальной работой по направлениям, входящим в задачи местного значения.

В структуру органов местного самоуправления, по нашему мнению, целесообразно включать также органы территориального общественного самоуправления, которые формируются населением для решения задач местного значения. К ним относятся советы, комитеты и другие органы территориального общественного самоуправления.

3. Представительные органы местного самоуправления

Федеральный закон «Об общих принципах...» (2003 г.) поставил численность представительного органа в зависимость от численности населения.

Согласно ч. 6 ст. 35 численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа, не может быть менее:

- 7 человек – при численности населения менее 1000 человек;
- 10 человек – при численности населения от 1000 до 10000 человек;
- 15 человек – при численности населения от 10000 до 30000 человек;
- 20 человек – при численности населения от 30000 до 100000 человек;
- 25 человек – при численности населения от 100000 до 500000 человек;

– 35 человек – при численности населения свыше 500000 человек.

Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек.

Численность депутатов представительного органа внутригородской территории города федерального значения определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 10 человек.

Сессии представительных органов местного самоуправления проводятся открыто, гласно. На сессии приглашаются представители заинтересованных организаций и средств массовой информации.

Законодательство субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований предусматривают также проведение закрытых пленарных заседаний представительного органа местного самоуправления. Закрытые заседания проводятся по решению представительного органа местного самоуправления. На закрытых заседаниях рассматриваются, как правило, вопросы, содержащие государственную тайну и не подлежащие всеобщему оглашению.

Для проведения сессии представительного органа необходимо, чтобы на его заседании присутствовало не менее $2/3$ депутатов от общего числа избранных депутатов.

Решения, как правило, принимаются простым большинством от числа присутствующих депутатов. Но при принятии отдельных решений требуется квалифицированное большинство, т. е. $2/3$ голосов от общего числа присутствующих.

Порядок принятия решений устанавливается самим представительным органом или уставом муниципального образования. Большинство уставов муниципальных образований предусматривает следующий порядок принятия решений. Голосование по проекту решения проводится вначале за основу, затем по пунктам, разделам и в целом. В случае, когда проект доведен до сведения депутатов заблаговременно, его текст не оглашается. В остальных

случаях он подлежит оглашению. Каждая поправка, предложение по проекту решения ставятся на голосование депутатов. В первую очередь на голосование ставятся взаимоисключающие друг друга поправки, а затем остальные. Рассмотрение предложений и поправок к решению проводится лишь после принятия проекта решения за основу. Для предварительного обсуждения и получения заключений проект передается в комитеты и комиссии представительного органа, если таковые созданы. В случае необходимости по решению представительного органа рассмотрение проектов решений может быть перенесено в постоянные комиссии и комитеты. Выводы, предложения, рекомендации постоянных комиссий и комитетов сообщаются на сессии депутатам председателями комиссий, комитетов.

Решение принимается открытым или тайным голосованием. Голосование может быть поименным.

Правом на внесение проекта решения обладают комитеты, комиссии представительного органа, депутаты, глава муниципального образования, исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления, инициативные группы граждан, отдельные граждане.

Решения вступают в силу с момента опубликования, с даты, указанной в самом решении, или со дня его принятия. В любом случае решение вступает в силу и подлежит исполнению только в случае, если оно обнародовано, опубликовано, доведено до сведения граждан.

Комитеты и комиссии представительного органа местного самоуправления создаются представительным органом местного самоуправления на сессии.

Постоянные комиссии (комитеты) представительного органа наделены соответствующими полномочиями. Они участвуют в разработке программ экономического и социального развития, бюджета муниципального образования, решений представительного органа по другим вопросам; готовят по поручению представительного органа, его председателя или по

собственной инициативе материалы по вопросам, относящимся к сфере деятельности комиссий (комитетов), готовят по ним проекты решений, дают заключения, вносят свои предложения, осуществляют контроль за соблюдением действующего законодательства и решений представительного органа администрацией муниципального образования, предприятиями, учреждениями, организациями и общественными объединениями, заслушивают по этим вопросам доклады и сообщения соответствующих руководителей; выполняют поручения представительного органа и его председателя; проводят проверки или депутатские слушания.

В законах многих субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении и, соответственно, в уставах муниципальных образований этих субъектов отсутствуют нормы о комиссиях и комитетах представительных органов. Этот пробел в законодательстве восполняется регламентами работы представительных органов. Комиссия – это орган, организующий, обеспечивающий стабильную плановую работу.

Постоянные комиссии, комитеты строят свою работу в соответствии с планом работы представительного органа. Каждый представительный орган утверждает план своей работы на определенный период. Обычно такие планы утверждаются сроком на один год. Комиссии и комитеты в соответствии с этим планом утверждают свои планы, в которых определяются вопросы для подготовки к сессиям и заседаниям комитета, комиссии, за каждым вопросом закрепляются исполнители. Такой подход позволяет своевременно и качественно готовить вопросы к рассмотрению.

Названия комитетов, комиссий устанавливаются, как правило, в уставах муниципальных образований и регламентах представительных органов.

В обязательном порядке, о чем свидетельствует практика образования комиссий, в городах создаются постоянные комиссии или комитеты: по регламенту, по законности, по бюджету и налогам, по делам молодежи, по жилищно-коммунальному хозяйству по вопросам социальной политики и

культуры, по образованию и здравоохранению, по промышленности, транспорту и связи, по вопросам дорожного хозяйства и благоустройства, наблюдательные и т. д. В районах областного значения представительные органы образуют кроме названных комиссии по вопросам сельского хозяйства и переработки сельхозпродукции. Этот перечень далеко не полный. Комиссии и комитеты создаются с учетом инфраструктуры муниципального образования, в зависимости от наличия сфер деятельности. В сельской местности количество постоянных комиссий незначительно.

Наряду с постоянными комиссиями представительный орган вправе создавать временные комиссии. Временные комиссии действуют по мере необходимости решения тех или иных вопросов временного характера.

4.Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления

Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления являются неотъемлемым элементом системы органов местного самоуправления и местного самоуправления вообще.

Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления в основном названы администрацией.

Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления состоят из главы муниципального образования или главы администрации и возглавляемой ими администрации.

Главы муниципальных образований, в соответствии с действующим законодательством о местном самоуправлении, либо избираются на выборах путем прямого тайного голосования, либо избираются из числа депутатов соответствующим представительным органом местного самоуправления.

Контракт с главой местной администрации заключается на срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации (до дня начала работы представительного органа

муниципального образования нового созыва), но не менее чем на два года, но не более чем на 5 лет.

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.

В муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

В поселении, во внутригородском районе половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом поселения, внутригородского района, а другая половина – главой местной администрации соответствующего муниципального района, городского округа с внутригородским делением.

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

Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования.

Глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия на основе контракта:

1) подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования;

2) представляет представителю органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования;

3) обеспечивает осуществление местной администрацией полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Местная администрация обладает правами юридического лица.

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 преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации. Глава местной администрации не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных

подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Глава местной администрации должен соблюдать ограничения и запреты и исполнять обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.

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

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 3) расторжения контракта;
- 4) отрешения от должности в соответствии со ст. 74 Федерального закона № 131-ФЗ;
- 5) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 6) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 7) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 8) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 9) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин

Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

10) призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу;

11) преобразования муниципального образования, осуществляемого в соответствии с частями 3, 3.2, 4–6, 6.1, 6.2, 7, 7.1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ, а также в случае упразднения муниципального образования;

12) утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;

13) увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25 процентов, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом;

14) вступления в должность главы муниципального образования, исполняющего полномочия главы местной администрации.

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

1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования – в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения, а также в связи с несоблюдением ограничений, установленных ч. 9 настоящей статьи;

2) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) – в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также в связи с несоблюдением ограничений, установленных ч. 9 настоящей статьи;

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

Исполнительно-распорядительные органы осуществляют свою деятельность на принципе единоначалия.

Для организации работы исполнительно-распорядительного органа (администрации) необходимо создание структурных подразделений. Ими могут быть комитеты, департаменты, управления, отделы, другие структурные подразделения. Перечень органов исполнительно-распорядительного органа (администрации) определяется либо главой администрации единолично, либо по согласованию с представительным органом местного самоуправления. Это делается в зависимости от того, какой порядок закреплен в законе о местном самоуправлении или в уставе муниципального образования.

Для организационного, правового и материально-технического обеспечения деятельности местной администрации образуется аппарат местной администрации. Его структура определяется представительным органом по представлению главы администрации.

Структурные подразделения аппарата местной администрации (исполнительно-распорядительного органа) в ряде муниципальных образований обеспечивают деятельность представительного органа местного самоуправления. В большей части это происходит там, где глава муниципального образования одновременно является главой администрации и председателем представительного органа.

Таким образом, исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления состоит из главы администрации, его заместителей, аппарата, отраслевых и других структурных подразделений, осуществляющих управление в пределах компетенции, которой наделен исполнительно-распорядительный орган.

5.Выборные и другие должностные лица местного самоуправления

Под должностным лицом понимается лицо по назначению или в силу выборов, занимающее... должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей¹.

Институт выборных должностных лиц местного самоуправления нашел свое закрепление в ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.).

Глава муниципального образования избирается жителями, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, либо представительным органом местного самоуправления из своего состава.

Депутат является выборным лицом органа местного самоуправления и входит в структуру организационной основы.

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, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек, – **один депутат**.

Работа депутата состоит в следующем:

а) участие в сессии представительного органа местного самоуправления;

б) работа в одном или двух комитетах или комиссиях представительного органа местного самоуправления;

в) работа в избирательном округе, от которого он избран.

Депутат обязан принимать участие в заседаниях представительного органа местного самоуправления, выполнять его поручения. Депутат вправе избирать и быть избранным в рабочие органы представительного органа

¹ Большой энциклопедический словарь. М., 1991. Т. 1. С. 404; Советский энциклопедический словарь. Издание четвертое. М., 1986. С. 404.

местного самоуправления. Работа депутата в сессиях представительного органа состоит в том, что он имеет право: принимать участие в обсуждении вопросов, предлагать свои вопросы для включения в повестку дня, вносить проекты нормативных правовых актов, программ по вопросам местного значения, вносить поправки к обсуждаемым проектам решений, оглашать на заседаниях обращения граждан, имеющих общественное значение, обращаться с запросом или вопросом к должностным лицам и получать ответ по существу.

Депутат, как правило, состоит в одной или двух комиссиях или комитетах представительного органа. Вхождение в состав двух комиссий обусловлено малочисленностью представительных органов. В составе комиссии или комитета депутат может быть избран и избирать руководителей комиссии, комитета. Депутат обязан присутствовать на заседаниях комиссии, комитета, выполнять поручения руководства комиссии, комитета по вопросам, входящим в компетенцию этих органов. По поручению руководства комиссии, комитета депутат участвует в подготовке вопросов на заседании комиссии, комитета. При подготовке вопросов депутат имеет право проводить проверки соответствующих предприятий, учреждений, организаций, запрашивать у должностных лиц необходимые материалы. По итогам проверки депутат или группа депутатов составляют обобщенный документ и представляют его председателю или секретарю комитета, комиссии. Депутаты принимают непосредственное участие при обсуждении рассматриваемых вопросов на заседаниях комиссии, комитета, вносят свои предложения и замечания по проектам документов, выступают с обоснованием своих предложений.

При составлении и утверждении планов работы комиссий, комитетов депутат вправе внести предложение о включении в план тех или иных вопросов.

Депутат, член комиссии, комитета обладает правом решающего голоса при принятии решений комиссии, комитета.

Работа депутатов в избирательном округе предусмотрена в большинстве своем в уставах муниципальных образований. Деятельность депутата в избирательном округе состоит в том, что он обязан вести прием избирателей в установленное время и по определенному адресу. Кроме того, депутат обязан проводить встречи с избирателями и отчитываться перед ними о той работе, которую он выполняет в представительном органе, в комиссии, комитете и в пределах своего избирательного округа. В городах для наиболее эффективной работы депутаты объединяются в территориальные депутатские группы, в которые входят депутаты от смежных избирательных округов. Работа депутатской группы строится на основе плана работы группы. В план работы депутатской группы включаются, как правило, вопросы насущной жизни граждан данной территории. В большей части это вопросы благоустройства территорий, их санитарного состояния, подготовка жилого фонда к зимним условиям, организация досуга детей и подростков.

Осуществляя свою деятельность в избирательном округе, депутаты рассматривают обращения и заявления граждан по тем или иным вопросам.

В случае необходимости для решения вопросов, поставленных в заявлениях, жалобах граждан, депутат обязан в пределах его полномочий принять все исчерпывающие меры для восстановления справедливости или для наведения соответствующего порядка. Он вправе обратиться с данным вопросом к соответствующим должностным лицам, от которых зависит решение вопроса, а также к должностным лицам местного самоуправления. В случае невыполнения законных требований депутата он вправе обратиться в суд.

Депутат имеет право выступать в средствах массовой информации по любому вопросу общественной жизни как муниципального образования в целом, так и округа, от которого он избран. Такая практика имеет место в работе депутатов Владимирской, Ивановской, Рязанской, Нижегородской, Новгородской, Тверской и других областей.

Депутат представительного органа не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, как в период действия его полномочий, так и по истечении срока полномочий. Вместе с тем в уставах муниципальных образований есть и исключение, которое предостерегает депутатов от возможных злоупотреблений при выражении своего мнения. Оно касается недопустимости высказывания депутатом публичных оскорблений и клеветы.

6. Межмуниципальное сотрудничество

В статье 10 Закона «Об общих принципах...» 1995 г. допускалось создание ассоциаций и союзов в форме союза городов, конгресса местных общин и т. д. Новый Закон «Об общих принципах...» (2003 г.) в ст. 8 предусматривает создание в каждом субъекте РФ советов муниципальных образований. В свою очередь советы субъектов вправе образовать единое общероссийское объединение муниципальных образований. Они создаются в целях взаимодействия органов местного самоуправления как в масштабе субъектов РФ, так и в масштабе Российской Федерации для выражения и защиты общих интересов муниципальных образований, представления интересов в федеральных органах, взаимодействия с международными организациями.

Кроме того, органы местного самоуправления вправе образовывать межмуниципальные объединения, учреждать хозяйственные общества, заключать договоры и соглашения. Такие формирования необходимы для объединения финансовых ресурсов по совместному строительству дорог, больниц, школ, поликлиник, водоводов, газопроводов и т. д.

Межмуниципальные объединения согласно закону не наделены полномочиями органов местного самоуправления. Они в большей степени выполняют представительскую и хозяйственную функции.

Тема 8: Ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц

1. Понятие ответственности в муниципальном праве.
2. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением.
3. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством.
4. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами.
5. Контроль за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

1. Понятие ответственности в муниципальном праве.

Муниципальное право выполняет не только регулятивную, но и охранительную функцию права. Последняя реализуется посредством специальных правовых средств, одним из которых является юридическая ответственность. Охрана муниципально-правовых отношений обеспечивается отраслевыми видами юридической ответственности, имеющими межотраслевое применение, такими как: конституционно-правовой, административной, гражданско-правовой и др.

Ответственность в муниципальном праве представляет собой наступление неблагоприятных последствий, которые применяются к субъектам муниципальных правоотношений, не исполняющим или ненадлежащим образом исполняющим свои обязанности по отношению к другим участникам правоотношений.

Четкую норму относительно муниципальных служащих устанавливает Закон «О муниципальной службе в РФ» (2007 г.). В нем названы конкретные основания и виды ответственности.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления являются не единственными участниками муниципальных правоотношений и не единственными субъектами, которые несут ответственность в соответствии с нормами муниципального права. К числу субъектов такой ответственности могут быть отнесены население муниципального образования, муниципальные образования как таковые. Однако с юридической точки зрения ответственность этих субъектов опосредованная. Опосредуют ее органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, поскольку фактически именно в их деятельности местное самоуправление проявляется наиболее очевидно.

В муниципально-правовой науке общепринято классифицировать ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления *по субъекту, перед которым они несут ответственность*. В соответствии со ст. 70 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.) органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением, государством, физическими и юридическими лицами.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами является одним из основополагающих принципов функционирования местного самоуправления. Наряду с другими общими принципами он отражает сущностные признаки и черты местного самоуправления, а также требования объективных закономерностей и тенденций развития муниципальной власти. Этот принцип призван обеспечить: 1) эффективность осуществления вопросов местного значения, отнесенных к ведению муниципальных образований; 2) учет и защиту интересов населения муниципального образования, физических и юридических лиц в

деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц; 3) тесную связь и взаимозависимость органов и выборных должностных лиц местного самоуправления от населения; 4) законность деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, соблюдение государственных интересов.

2. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением.

Основная цель ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением состоит в обеспечении зависимости органов местного самоуправления от основного субъекта права осуществления местного самоуправления – населения муниципального образования. Одним из ключевых понятий в законодательном определении местного самоуправления является «самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения». Вся деятельность по такому решению вопросов местного значения осуществляется в значительной степени через органы местного самоуправления или должностных лиц местного самоуправления. Поэтому важно, прежде всего, обеспечить зависимость последних от основного субъекта права осуществления местного самоуправления – населения муниципального образования.

Основная особенность процедурного режима, характерного для ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, состоит в том, что он сочетает в себе принципы местного самоуправления, позитивного избирательного права (всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании; добровольное и свободное участие в голосовании; независимость избирательных комиссий от органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных государственных и муниципальных органов; возможность обжалования итогов голосования в суд; общественное (гражданское) наблюдение за голосованием и установлением его результатов), юридической

ответственности, а также требования конституционного, избирательного и муниципального права.

Говоря о принципах местного самоуправления, в данном случае мы имеем в виду такие, как самостоятельность населения в решении вопросов местного значения; организационное обособление органов местного самоуправления в системе управления обществом и государством; подотчетность и подконтрольность органов местного самоуправления населению муниципального образования, их ответственность перед населением.

Принципы юридической ответственности таковы: принцип законности; принцип справедливости; принцип целесообразности; принцип неотвратимости, а также специфические принципы, характерные только для ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением. К последним могут быть отнесены:

- принцип автономности реализации ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением;
- ответственность за результативность деятельности по осуществлению муниципальной власти;
- сочетание персональной и коллективной форм ответственности;
- принцип гласности;
- принцип взаимодействия отраслевых видов юридической ответственности (такое взаимодействие находит свое выражение в том, что в качестве оснований ответственности выступает факт реализации другого отраслевого вида ответственности). Так, вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении выборного должностного лица местного самоуправления (депутата) влечет прекращение его полномочий.

Специфику ответственности перед населением придают (кроме изложенного) не столько особенности социального и правового статуса ответственных субъектов – органов и должностных лиц местного самоуправления, сколько особенности субъекта юрисдикции – того, кто

решает вопрос о применении санкции. Такое решение принимает население муниципального образования (избиратели). Заметим, однако, что, принимая такое решение, население не обладает полномочиями обеспечить его исполнение, в том числе используя принуждение, т. е. не обладает правосубъектностью правоприменителя. Реализация ответственности перед населением обеспечивается государственным принуждением. Отсюда следует вывод о еще одной особенности ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением. В отличие от всех прочих видов юридической ответственности, она реализуется посредством использования населением соответствующего права, а не правоприменения. Правоприменительная деятельность государственных органов может иметь место, но только в том случае, если ответственный субъект отказывается добровольно выполнить волю населения (избирателей), досрочно сложить депутатские или иные полномочия перед тем, кто его ими в свое время наделил.

Основания и порядок реализации ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г.) установил, что ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением наступает в результате утраты доверия (ст. 48).

Ответственность в результате утраты доверия устанавливалась в отношении выборных органов местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления – субъектов, которые получают в результате выборов своеобразный мандат доверия от населения на решение вопросов местного значения и осуществление властных полномочий.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопрос об ответственности перед населением решает иначе. Основания

ответственности ограничиваются совершением депутатом, членом выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления правонарушения. Так, ст. 24 Закона закрепляет: основаниями для отзыва выборного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке. В соответствии со ст. 71 Закона основания наступления ответственности депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральным законом. Таким образом, ответственность выборных лиц местного самоуправления перед населением наступает в результате виновно совершенного правонарушения, установленного судом. При этом Закон предусматривает, что процедура отзыва выборного лица должна обеспечить ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Закон также не исключает и других (помимо отзыва) институтов, посредством использования которых наступает ответственность выборных органов и лиц местного самоуправления перед населением. Федеральный закон устанавливает, что в уставе муниципального образования могут определяться виды и основания ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, в том числе основания и порядок отзыва выборных лиц, досрочного прекращения полномочий выборных органов и лиц местного самоуправления (ст. 44).

В процедуре отзыва условно можно выделить шесть основных и одну факультативную стадию:

- 1) возбуждение вопроса об отзыве;
- 2) назначение голосования по отзыву;
- 3) подготовка голосования по отзыву;

- 4) проведение голосования по отзыву;
- 5) установление результатов голосования по отзыву;
- б) исполнение решения, принятого в результате голосования по отзыву.

Главы муниципальных образований могут быть отозваны по инициативе представительного органа, если он избрал главу, и по инициативе населения, если глава избран на всеобщих выборах.

3. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими законодательства РФ, законов субъекта РФ, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий. При этом реальный ущерб причиняется не обязательно непосредственно государству и его органам. Потерпевшими могут быть граждане, предприятия, учреждения, организации, общественные объединения и другие субъекты.

Статьи 73–75 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» конкретизируют основания и субъекты такой ответственности. Нормами этих статей предусмотрена ответственность представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, главы местной администрации за совершение правонарушения в сфере муниципального правотворчества и финансовой деятельности; за ненадлежащее осуществление отдельных государственных полномочий. Противоправные действия этих субъектов в соответствующей сфере влекут применение специальных мер принуждения, которые применяются государством и от имени государства с целью восстановления нарушенного правопорядка, обеспечения прав и свобод граждан и юридических лиц. Такими мерами являются:

- роспуск представительного органа муниципального образования;
- отрешение от должности главы муниципального образования, главы местной администрации;
- временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления;
- отзыв отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления были наделены.

Федеральный закон устанавливает порядок применения этих мер.

Роспуск представительного органа муниципального образования.

Если соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий законодательству РФ, законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, а представительный орган в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт, то высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования. В случае принятия такого закона 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.

Отрешение от должности главы муниципального образования, главы местной администрации. Представительный орган муниципального образования вправе удалить главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования или по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ).

Основаниями для удаления главы муниципального образования в отставку являются:

1) решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие (повлекшее) наступление последствий, предусмотренных п. 2 и 3 ч. 1 ст. 75 Федерального закона;

2) неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий и (или) обязанностей, предусмотренных российским законодательством, законами субъекта;

3) неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд.

Инициатива депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку, выдвинутая не менее чем 1/3 от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, оформляется в виде обращения, которое вносится в представительный орган муниципального образования. Указанное обращение вносится вместе с проектом решения представительного органа муниципального образования об удалении главы

муниципального образования в отставку. О выдвижении данной инициативы глава муниципального образования и высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) уведомляются не позднее дня, следующего за днем внесения указанного обращения в представительный орган муниципального образования.

Рассмотрение инициативы депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку осуществляется с учетом мнения высшего должностного лица субъекта РФ, а также при согласии высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), если полномочия государственного органа не были выполнены.

Временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления. Отдельные полномочия органов местного самоуправления временно осуществляются органами государственной власти субъектов РФ, если:

а) вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, превышающая 30 % собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40 % бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований;

б) при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.

В первом случае в соответствующем муниципальном образовании по ходатайству высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительно-распорядительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования решением арбитражного суда субъекта Российской Федерации вводится временная финансовая администрация на срок до одного года.

Временная финансовая администрация не может вводиться по ходатайству высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительно-распорядительного органа государственной 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, разрабатывает 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 исполнительно-распорядительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации для утверждения законом субъекта

Федерации, обеспечивает контроль за исполнением бюджета муниципального образования, а также осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральным законом.

Во втором случае решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления принимается высшим исполнительно-распорядительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации с одновременным изъятием соответствующих субвенций.

Решения органов государственной власти субъектов Российской Федерации, указанные в ст. 75 Закона, могут быть обжалованы в судебном порядке. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

В порядке и случаях, установленных федеральными законами, отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться федеральными органами государственной власти.

Отзыв отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления были наделены. Статья 72 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления за осуществление отдельных государственных полномочий.

Основанием наступления ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в этом случае является ненадлежащее исполнение или неисполнение ими делегированных полномочий. Закон допускает возможность отмены муниципальных правовых актов или приостановления их в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченными органами государственной власти (ст. 48).

Отраслевое законодательство предусматривает ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления за совершение административных правонарушений и преступлений. Основания и порядок привлечения к административной ответственности установлены Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. В связи с тем, что административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, наряду с федеральными законами, действующими на всей территории России, административная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления может быть установлена и законами субъектов Российской Федерации.

Уголовным кодексом РФ предусмотрена уголовная ответственность должностных лиц местного самоуправления за отказ в предоставлении гражданину информации (ст. 140), воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий (ст. 141). Глава 30 УК РФ содержит составы преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, такие как злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, присвоение полномочий должностного лица, незаконное участие в предпринимательской деятельности, получение взятки, дача взятки, служебный подлог, халатность, нецелевое расходование бюджетных средств и др.

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

В соответствии со ст. 76 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ответственность перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральным законом. Основанием для данного вида ответственности являются решения и действия (бездействие) органов и должностных лиц местного самоуправления, нарушающие права и свободы граждан, причиняющие имущественный и иной ущерб физическим и

юридическим лицам. В большинстве случаев эта ответственность носит гражданско-правовой характер и наступает в судебном порядке. Восстановление нарушенного права, а также возмещение вреда осуществляется в порядке, установленном Гражданским кодексом РФ. Содержание и формы такой ответственности определяет суд или арбитражный суд в соответствии с действующим законодательством.

В основу этой ответственности положено право граждан и юридических лиц на судебное обжалование действий и решений органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Неблагоприятные для органов и должностных лиц местного самоуправления последствия в этом случае наступают в виде признания судом недействительными решений указанных органов и должностных лиц и возложения на них обязанности возместить ущерб, который был причинен этими решениями физическим и юридическим лицам.

Убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления или должностных лиц местного самоуправления, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления, подлежат возмещению. Ответственность наступает при нанесении вреда как гражданину, так и юридическому лицу. Причиненный вред подлежит возмещению в полном объеме. Граждане могут требовать возмещения не только причиненного имущественного ущерба, но и морального вреда (ст. 151 ГК РФ).

Статья 1069 ГК РФ устанавливает единый режим ответственности за действия органов местного самоуправления вне зависимости от того, причинен ли вред в результате издания правового акта или в результате незаконных действий в области административного управления. В обоих случаях вред возмещается за счет казны муниципального образования. От

имени казны муниципального образования выступают соответствующие финансовые органы (ст. 1071 ГК РФ).

К ответственности перед физическими и юридическими лицами могут быть привлечены только органы местного самоуправления. Должностные лица за неправомерные действия могут быть привлечены к уголовной, административной или дисциплинарной ответственности. Муниципальные образования вправе предъявить регрессный иск к виновному должностному лицу в размере выплаченного возмещения (п. 1 ст. 1081 ГК РФ).

Органы местного самоуправления могут быть привлечены к ответственности также за бездействие, т. е. за несовершение определенных действий, в результате которого гражданам и юридическим лицам может быть причинен материальный вред. Его возмещение граждане и юридические лица также вправе требовать в судебном порядке. Примерами такого бездействия являются неисполнение органами местного самоуправления своих обязанностей по уборке территорий населенных пунктов от снега, мусора, по теплоснабжению жилых домов и т. д.

Органы местного самоуправления являются субъектами гражданского права и выступают в гражданско-правовых отношениях на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами (ст. 124 ГК РФ). Следовательно, на них распространяются положения гражданского законодательства, в том числе об ответственности за неисполнение обязательств. Ответственность органов местного самоуправления может наступать в результате невыполнения ими условий договоров и соглашений с физическими и юридическими лицами, которые заключают органы местного самоуправления, осуществляющие права собственника в отношении муниципального имущества. По своим обязательствам органы местного самоуправления отвечают имуществом муниципального образования.

5. Контроль за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

Контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления осуществляют население муниципального образования, органы местного самоуправления, уполномоченные осуществлять контрольные функции, а также уполномоченные государственные органы.

В уставе муниципального образования могут быть закреплены различные формы контроля со стороны населения за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. Наиболее распространенной формой такого контроля являются отчеты органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением. Подотчетность органов и должностных лиц местного самоуправления определяется уставами муниципальных образований.

Для обеспечения реальной ответственности, зависимости органов и должностных лиц местного самоуправления, контроля за их деятельностью очень важны инициатива жителей муниципального образования, их самоорганизация, осознание своих прав и интересов, заинтересованность в решении вопросов местного значения.

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 исключительном ведении представительного органа муниципального образования находится контроль за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению местных вопросов. Кроме представительного органа муниципального образования контрольные полномочия осуществляет специализированный контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная

комиссия и др.). 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. Федеральный закон предусматривает 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.

Одним из механизмов государственного контроля, обеспечивающих оперативные правосстановительные меры, эффективную защиту публичных интересов и прав конкретного гражданина, является административный контроль за законностью правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления. Поскольку органы государственной власти и органы местного самоуправления не находятся в отношениях субординации, административный контроль может устанавливаться в данном случае только в строго ограниченных пределах. Возможность такого контроля и его принципы определены Европейской хартией местного самоуправления в ст. 8: 1) любой административный контроль над органами местного самоуправления может осуществляться только в формах и в случаях, предусмотренных конституцией или законом; 2) любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, должен быть предназначен лишь для

обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов; тем не менее, он может включать в себя также контроль вышестоящих органов власти за надлежащим выполнением органами местного самоуправления делегированных им полномочий; 3) административный контроль должен осуществляться таким образом, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости интересов, которые это вмешательство предполагает защитить.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»² в ст. 21 фактически предусмотрел возможность административного контроля за законностью местного правотворчества, наделив высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации правом предлагать органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации, а также обратиться в суд.

Одним из используемых в настоящее время средств административного контроля органов государственной власти за законностью правовых актов муниципального образования является правовой механизм регистрации уставов муниципальных образований, предусмотренный Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований». Это позволяет осуществлять

² СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

государственный контроль за законностью правотворческой деятельности муниципального образования.

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.

Контроль в форме надзора за законностью деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления осуществляет 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 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.

Прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе:

– по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов местного самоуправления, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

– требовать от руководителей и других должностных лиц органов местного самоуправления представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

– вызывать должностных лиц органов местного самоуправления для объяснений по поводу нарушений законов.

Прокуратура изучает правовые акты органов местного самоуправления и в случае выявления их несоответствия действующему законодательству требует устранения нарушений путем использования мер прокурорского реагирования. 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.

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 случае неисполнения требований,

изложенных в предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

Эффективное функционирование механизмов административного контроля и прокурорского надзора должно способствовать не только устранению допущенных органами и должностными лицами местного самоуправления нарушений законности, но и предотвращению неблагоприятных последствий применения противоречащих законодательству правовых актов местного самоуправления.

Тема 9. Муниципальная служба

1. Общая характеристика муниципальной службы.
2. Должности муниципальной службы
3. Правовое положение (статус) муниципального служащего
4. Порядок поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения
5. Гарантии, общие принципы оплаты труда и стаж муниципальной службы

1. Общая характеристика муниципальной службы

Муниципальная служба – одна из основ местного самоуправления, представляющая собой совокупность отношений, складывающихся по поводу: поступления граждан на должности в органах местного самоуправления; осуществления деятельности по реализации функций в системе местной публичной власти, взаимодействия государственных и общественных организаций с жителями муниципального образования; использования рабочего времени и времени отдыха; определения оплаты труда, трудового стажа и гарантий муниципального служащего; поощрения и ответственности муниципального служащего; кадровой работы в муниципальном образовании.

Общие положения о муниципальной службе были приведены в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г.). В нем муниципальная служба была определена как «профессиональная деятельность граждан РФ на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий».

Однако данное понятие со временем было изменено, уже в Законе «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», принятом в 1997 году.

В соответствии со ст. 2 этого Закона под муниципальной службой понималась профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, *не являющейся выборной*.

То есть, муниципальная служба осуществляется только на основе трудового договора (контракта). Такой подход исключает из перечня муниципальных служащих выборных должностных лиц. Это означает, например, что глава муниципального образования и депутаты не являются муниципальными служащими.

Под принципами муниципальной службы следует понимать основополагающие начала, идеи, на которых строится, осуществляется и прекращается деятельность муниципальных служащих по реализации функций местной публичной власти. Они являются фундаментом общественных отношений, складывающихся в системе местного самоуправления по поводу организации управления.

Закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» (2007 г.) в ст. 4 устанавливает широкий перечень принципов муниципальной службы.

К основным принципам отнесены следующие:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- 2) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего;
- 3) профессионализм и компетентность муниципального служащего;
- 4) стабильность муниципальной службы;
- 5) доступность информации о деятельности муниципальных служащих;
- 6) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;

7) единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы;

8) правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;

9) ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;

10) внепартийность муниципальной службы.

2. Должности муниципальной службы

Понятие должности муниципальной службы сформулировано в Законе «О муниципальной службе РФ» (2007 г.). Согласно ст. 6 названного Закона под **муниципальной должностью** понимается должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность.

Закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» (2007 г.) приводит классификацию должностей муниципальной службы. Они подразделяются на следующие группы:

- 1) высшие должности муниципальной службы;
- 2) главные должности муниципальной службы;
- 3) ведущие должности муниципальной службы;
- 4) старшие должности муниципальной службы;
- 5) младшие должности муниципальной службы.

Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» (2007 г.) в ст. 7 дает определение понятия реестра должностей муниципальной службы, *который представляет собой перечень наименований должностей муниципальной службы, классифицированных по органам местного самоуправления, избирательным комиссиям*

муниципальных образований, группам и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций.

В статье 9 законодатель устанавливает основные квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы. Они нацелены на формирование компетентного состава аппарата работников муниципальных органов. Должны учитываться: уровень профессионального образования; стаж муниципальной службы (государственной службы) или стаж работы по специальности; профессиональные знания и навыки, необходимые для исполнения должностных обязанностей.

Типовые квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы устанавливаются законами субъектов РФ.

Представительный орган местного самоуправления может определить в уставе более детально квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

3. Правовое положение (статус) муниципального служащего

Новый Закон в ст. 10 дает определение понятия и признаки муниципального служащего. Это *гражданин*, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Правовой статус муниципального служащего содержит права, обязанности, ограничения и запреты, закрепленные в главе 3 Закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» (2007 г.) и представляющие собой то самое понятие, которое в науке называют

компетенцией. При этом все элементы правового статуса взаимосвязаны и важны.

а) *Права муниципального служащего.* Муниципальный служащий, как и другие граждане, обладает такой конституционно-правовой категорией, как права. Они необходимы для надлежащего осуществления функций, заложенных в распределении управленческого труда. Без прав невозможно выполнять свои обязанности полноценно и качественно. Права дают возможность служащему требовать создания надлежащих условий для осуществления должностных обязанностей, обеспечивают тесную связь с другими подразделениями, защищают от произвола руководителей, гарантируют своевременное представление информации и документов от других подразделений и сотрудников, позволяют повышать квалификацию, гарантируют социальное обеспечение и защищенность и т. д.

б) *Обязанности муниципального служащего* тесно связаны с его правами. При реализации своих прав он обязан соблюдать законодательство, должностные инструкции, не нарушать при этом прав и законных интересов других граждан.

В каждом аппарате служащих должна соблюдаться трудовая дисциплина, т. е. внутренний распорядок. Поэтому трудовая и исполнительская дисциплина являются одним из главных условий успешной деятельности всей системы муниципального управления.

Муниципальный служащий должен постоянно поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения своих обязанностей. Повышение квалификации может быть самостоятельным и за счет местного бюджета.

Согласно ч. 2 ст. 12 Закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» (2007 г.) муниципальный служащий не имеет права исполнять заведомо неправомерное поручение. В данном случае он обязан подготовить письменное обоснование самостоятельно либо с привлечением юриста с указанием положений законов и иных нормативных актов, которые могут

быть нарушены при исполнении данного поручения. Если руководитель, давший такое поручение, подтверждает его письменно, муниципальный служащий обязан отказаться от этого поручения. Если же такое поручение будет исполнено, то ответственность несут и руководитель, и исполнитель. Названная норма обеспечивает защиту муниципальному служащему: во-первых, от принудительного указания нарушить закон; во-вторых, от наказания; в-третьих, от перспективы быть уволенным. В такой ситуации важно иметь в качестве доказательства письменный документ, содержащий текст указания руководителя с его подписью, который можно копировать и направить в прокуратуру вместе с письменным обоснованием муниципального служащего.

в) *Ограничения для муниципальной службы* названы в ст. 13 Закона.

Гражданин не может быть принят на муниципальную службу и исполнять ее в следующих случаях: недееспособность и ограниченная дееспособность; осуждение к наказанию по приговору суда; отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям содержащим государственную или иную тайну, охраняемую законом, если такие сведения необходимы по службе; наличие заболевания, препятствующего прохождению службы (перечень устанавливается Правительством РФ); близкое родство с муниципальным служащим, в подчинении которого должен работать поступающий на муниципальную службу (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов), Ограничения связаны также с прекращением гражданства РФ или иностранного государства-участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе; с получением иностранного гражданства или вида на жительство в другом государстве. Причиной непринятия на службу или прекращения службы является предоставление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу.

Гражданин и муниципальный служащий обязаны представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

Для муниципальных служащих установлен возрастной ценз. Не могут быть приняты на муниципальную службу граждане, достигшие возраста 65 лет.

1. В связи с прохождением муниципальной службы муниципальному служащему запрещается:

1) состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

2) замещать должность муниципальной службы в случае:

а) избрания или назначения на государственную должность Российской Федерации либо на государственную должность субъекта Российской Федерации, а также в случае назначения на должность государственной службы;

б) избрания или назначения на муниципальную должность;

в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования;

3) заниматься предпринимательской деятельностью;

4) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы либо которые непосредственно подчинены или подконтрольны ему, если иное не предусмотрено федеральными законами;

5) получать в связи с должностным положением или в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и

юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные муниципальным служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются муниципальной собственностью и передаются муниципальным служащим по акту в орган местного самоуправления, избирательную комиссию муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации;

б) выезжать в командировки за счет средств физических и юридических лиц, за исключением командировок, осуществляемых на взаимной основе по договоренности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования с органами местного самоуправления, избирательными комиссиями других муниципальных образований, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления иностранных государств, международными и иностранными некоммерческими организациями;

7) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического, финансового и иного обеспечения, другое муниципальное имущество;

8) разглашать или использовать в целях, не связанных с муниципальной службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральными законами к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

9) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования и их руководителей, если это не входит в его должностные обязанности;

10) принимать без письменного разрешения главы муниципального образования награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций;

11) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

12) использовать свое должностное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений, а также публично выражать отношение к указанным объединениям в качестве муниципального служащего;

13) создавать в органах местного самоуправления, иных муниципальных органах структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, а также ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) или способствовать созданию указанных структур;

14) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора;

15) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

16) заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя (работодателя) оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

2. Муниципальный служащий, замещающий должность главы местной администрации по контракту, не вправе заниматься иной оплачиваемой

деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации. Муниципальный служащий, замещающий должность главы местной администрации по контракту, не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

3. Гражданин после увольнения с муниципальной службы не вправе разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

4. Порядок поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения

Статья 16 Закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» раскрывает и уточняет принцип равного доступа всех граждан к муниципальной службе.

Законодатель предъявляет определенные требования к набору документов, которые гражданин обязан представить при поступлении на муниципальную службу. Это следующие документы:

- 1) заявление с просьбой о поступлении на муниципальную службу и замещении должности муниципальной службы;
- 2) собственноручно заполненная и подписанная анкета по форме, установленной Правительством РФ;

- 3) паспорт;
- 4) трудовая книжка, за исключением случаев, когда трудовой договор (контракт) заключается впервые;
- 5) документ об образовании;
- 6) страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования, за исключением случаев, когда трудовой договор (контракт) заключается впервые;
- 7) свидетельство о постановке физического лица на учет в налоговом органе по месту жительства на территории Российской Федерации;
- 8) документы воинского учета – для военнообязанных и лиц, подлежащих призыву на военную службу;
- 9) заключение медицинского учреждения об отсутствии заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу;
- 10) сведения о доходах за год, предшествующий году поступления на муниципальную службу, об имуществе и обязательствах имущественного характера;
- 11) иные документы, предусмотренные федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

Сведения, представленные гражданином при поступлении на муниципальную службу, могут подвергаться проверке в установленном федеральными законами порядке. В отдельных муниципальных образованиях федеральными законами могут устанавливаться дополнительные требования к проверке сведений, представляемых гражданином при поступлении на муниципальную службу.

В случае установления в процессе проверки обстоятельств, препятствующих поступлению гражданина на муниципальную службу, указанный гражданин информируется в письменной форме о причинах отказа в поступлении на муниципальную службу.

Поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях

трудового договора в соответствии с трудовым законодательством с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации»

Гражданин, поступающий на должность главы местной администрации по результатам конкурса на замещение указанной должности, заключает контракт. Порядок замещения должности главы местной администрации по контракту и порядок заключения и расторжения контракта с лицом, назначаемым на указанную должность по контракту, определяются Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Поступление гражданина на муниципальную службу оформляется актом представителя нанимателя (работодателя) о назначении на должность муниципальной службы.

Сторонами трудового договора при поступлении на муниципальную службу являются представитель нанимателя (работодатель) и муниципальный служащий.

При замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании заключению трудового договора может предшествовать конкурс, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности муниципальной службы.

Порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы устанавливается муниципальным правовым актом, принимаемым представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование его условий, сведений о дате, времени и месте его проведения, а также проекта трудового договора не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса. Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании и

порядок ее формирования устанавливаются представительным органом муниципального образования.

Представитель нанимателя (работодатель) заключает трудовой договор и назначает на должность муниципальной службы одного из кандидатов, отобранных конкурсной комиссией по результатам конкурса на замещение должности муниципальной службы.

Такой порядок способствует более качественному выбору специалистов в органы местного самоуправления.

Важное значение в формировании профессиональных знаний и управленческих навыков имеет аттестация кадров муниципальной службы.

Зная о предстоящей аттестации, специалисты самостоятельно поддерживают свой профессиональный уровень и стараются не допускать нарушений, так как в ходе аттестации все недостатки сообщаются аттестационной комиссии.

Аттестация муниципального служащего проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности муниципальной службы. Аттестация муниципального служащего проводится один раз в три года.

Аттестации не подлежат следующие муниципальные служащие:

- 1) замещающие должности муниципальной службы менее одного года;
- 2) достигшие возраста 60 лет;
- 3) беременные женщины;
- 4) находящиеся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Аттестация указанных муниципальных служащих возможна не ранее чем через один год после выхода из отпуска;
- 5) замещающие должности муниципальной службы на основании срочного трудового договора (контракта).

По результатам аттестации муниципального служащего аттестационная комиссия выносит решение о том, соответствует муниципальный служащий

замещаемой должности муниципальной службы или не соответствует. Аттестационная комиссия может давать рекомендации о поощрении отдельных муниципальных служащих за достигнутые ими успехи в работе, в том числе о повышении их в должности, а в случае необходимости – рекомендации об улучшении деятельности аттестуемых муниципальных служащих. Результаты аттестации сообщаются аттестованным муниципальным служащим непосредственно после подведения итогов голосования. Материалы аттестации передаются представителю нанимателя (работодателю).

По результатам аттестации представитель нанимателя (работодатель) принимает решение о поощрении отдельных муниципальных служащих за достигнутые ими успехи в работе или (в срок не более одного месяца со дня аттестации) о понижении муниципального служащего в должности с его согласия. По результатам аттестации аттестационная комиссия может давать рекомендации о направлении отдельных муниципальных служащих на повышение квалификации.

В случае несогласия муниципального служащего с понижением в должности или невозможности перевода с его согласия на другую должность муниципальной службы представитель нанимателя (работодатель) может в срок не более одного месяца со дня аттестации уволить его с муниципальной службы в связи с несоответствием замещаемой должности вследствие недостаточности квалификации, подтвержденной результатами аттестации. По истечении указанного срока увольнение муниципального служащего или понижение его в должности по результатам данной аттестации не допускается.

Муниципальный служащий вправе обжаловать результаты аттестации в судебном порядке.

Положение о проведении аттестации муниципальных служащих утверждается муниципальным правовым актом в соответствии с типовым

положением о проведении аттестации муниципальных служащих, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

Законодатель вводит следующие дополнительные основания расторжения договора с муниципальным служащим помимо установленных Трудовым кодексом РФ:

а) достижение предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы;

б) прекращение гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства – участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;

в) несоблюдение ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой и установленных ст. 13 и 14 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Допускается продление срока нахождения на муниципальной службе муниципальных служащих, достигших предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы. Однократное продление срока нахождения на муниципальной службе муниципального служащего допускается не более чем на один год.

5. Гарантии, общие принципы оплаты труда и стаж муниципальной службы

Гарантии, предоставляемые Законом «О муниципальной службе в Российской Федерации», имеют комплексный характер и направлены на

создание условий, необходимых для осуществления муниципальной службы, а также на обеспечение нормальной жизнедеятельности. Согласно ст. 23 названного Закона муниципальному служащему гарантируются:

1) условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей в соответствии с должностной инструкцией;

2) право на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;

3) отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;

4) медицинское обслуживание муниципального служащего и членов его семьи, в том числе после выхода муниципального служащего на пенсию;

5) пенсионное обеспечение за выслугу лет и в связи с инвалидностью, а также пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;

6) обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу муниципального служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей;

7) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения муниципальным служащим муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей;

8) защита муниципального служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случаях, порядке и на условиях, установленных федеральными законами.

При расторжении трудового договора с муниципальным служащим в связи с ликвидацией органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования либо сокращением штата работников органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования муниципальному служащему предоставляются гарантии, установленные трудовым законодательством для работников в случае их увольнения в связи с ликвидацией организации либо сокращением штата работников организации.

Законами субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования муниципальным служащим могут быть предоставлены дополнительные гарантии.

Согласно ст. 22 названного Федерального закона оплата труда муниципального служащего производится в виде денежного содержания, которое состоит из должностного оклада муниципального служащего в соответствии с замещаемой им должностью муниципальной службы, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат, определяемых законом субъекта Российской Федерации.

Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размер и условия оплаты труда муниципальных служащих. Размер должностного оклада, а также размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления устанавливаются муниципальными правовыми актами, издаваемыми представительным органом муниципального образования в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

В муниципальных образованиях, которым предоставляются дотации в целях выравнивания бюджетной обеспеченности в случаях и порядке, установленных федеральными законами, размер оплаты труда муниципальных служащих устанавливается в соответствии с предельными нормативами, предусмотренными законами субъекта Российской Федерации.

Исчисление стажа муниципального служащего осуществляется в соответствии со ст. 25 Закона «О муниципальной службе в Российской Федерации».

В стаж (общую продолжительность) муниципальной службы включаются периоды работы на:

- должностях муниципальной службы (муниципальных должностях муниципальной службы);

- муниципальных должностях;

- государственных должностях Российской Федерации и государственных должностях субъектов Российской Федерации;

- должностях государственной гражданской службы, воинских должностях и должностях правоохранительной службы (государственных должностях государственной службы);

- иных должностях в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Порядок исчисления стажа муниципальной службы и зачета в него иных периодов трудовой деятельности помимо указанных устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Стаж муниципальной службы муниципального служащего приравнивается к стажу государственной гражданской службы государственного гражданского служащего. Время работы на должностях муниципальной службы засчитывается в стаж государственной гражданской службы, исчисляемый для установления ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет, определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размера поощрений за безупречную и эффективную государственную гражданскую службу.

Как видим, существует преемственность муниципальной и государственной службы.

УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

Перечень основной и дополнительной учебной литературы, необходимой для освоения дисциплины

Источники:

1. Европейская Хартия местного самоуправления. 15.10.1985, май 1990, апрель 1998.
2. Конституция Российской Федерации. // «Российская газета» от 25 декабря 1993 г. № 237.
3. Гражданский Кодекс РФ. Часть 1. «Собрание законодательства Российской Федерации» от 5 декабря 1994 г. № 32. Ст. 3301.
4. Бюджетный Кодекс РФ. // «Собрание законодательства Российской Федерации» от 3 августа 1998 г. № 31. Ст. 3823.
5. Налоговый Кодекс РФ, ст.15. // «Собрание законодательства Российской Федерации» от 3 августа 1998 г. № 31. Ст. 3824.
6. Градостроительный Кодекс РФ. // «Собрание законодательства Российской Федерации» от 3 января 2005 г. № 1 (часть I) ст. 16
7. Закон Российской Федерации от 14.07.1992г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании».
8. Федеральный закон «О государственной регистрации прав на имущество и сделок с ним» от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ
9. Федеральный закон от 17.11.1995 г. «О прокуратуре РФ».
10. Федеральный закон от 6.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
11. Федеральный закон от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».
12. Федеральный закон от 12.06.2002г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».
13. Федеральный закон от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».
14. Федеральный закон от 21.12.2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую»
15. Федеральный Закон от 21.07.2005г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»
16. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».
17. Федеральный Закон от 03.11.2006г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»
18. Федеральный закон от 02.03.2007 г. №25 - ФЗ «О муниципальной службе в РФ».

Основная литература:

1. Васильев В.И. Муниципальное право России [Электронный ресурс] :учеб. для вузов/В. И. Васильев. - М.: Юстицинформ, 2012 // КонсультантПлюс : электронная библиотека студента. -М., 2013.
. - Режим доступа:<http://195.206.39.221/fulltext/vasilyev.pdf>
2. Игнатюк Н.А. Муниципальное право [Электронный ресурс] :учеб. для вузов/Н. А. Игнатюк, А. А. Замотаев, А. В. Павлушкин ; под ред. Н. А. Игнатюк. - М.: Юстицинформ: Ред. журн. "Право и экономика", 2005 // КонсультантПлюс : электронная библиотека студента. -М., 2008.

Дополнительная литература:

1. Мелехин А.В. Теория государства и права [Электронный ресурс] : учеб. с учеб.-метод. материалами / А. В. Мелехин, 2009. - Режим доступа: Локальная сеть ИрГАУ
2. Мелихова Т. В. Муниципальное право [Электронный ресурс] :метод. указ. для студентов спец. 38.05.01 - экономическая безопасность очн., заочн. и дистанц. форм обучения/Т. В. Мелихова. - Иркутск: Изд-во ИрГАУ им. А. А. Ежовского, 2017. - 38 с.
. - Режим доступа:http://195.206.39.221/fulltext/i_004012.pdf
3. Муниципальное право [Текст]:практикум для бакалавров/А. М. Будаев [и др.] ; отв. ред.: В. В. Комарова, В. И. Фадеев. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. - 159 с.
4. Попов, Л. Л. Административное право России : учеб. для вузов : рек. УМО / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров ; отв. ред. Л. Л. Попов, 2011. - 745 с.
5. Россинский, Б. В. Административное право : учеб. для студентов, аспирантов и преподавателей юрид. вузов и фак., науч. работников, служащих органов гос. и муниципал. упр. / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – М.:Норма: ИНФРА-М, 2015. - 575 с

8.2. Перечень ресурсов информационно-телекоммуникационной сети Интернет, необходимых для освоения дисциплины

1. База данных «Федеральные законы»<http://www.council.gov.ru>
2. Электронная версия бюллетеня «Население и общество» «ДемоскопWeekly» -www.demoscope.rup
3. СПС Консультант Плюс - <http://www.consultant.ru/>
4. СПС Гарант - <http://www.garant.ru/>