САНКТ-ПЕТЕРБУРГСЬСИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

М. Н. КУДИЛИНСКИЙ, Н. А. ШЕВЕЛЕВА

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УЧЕБНИК

Рекомендовано Ученым советом СПбГУ
в качестве учебника для студентов
юридических вузов и факультетов

ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ДОМ
Санкт-Петербургского государственного университета
2005

УДК 342.9
ББК67.401(2Р)
К 88

АВТОРЫ:
Кулилинский М. Н. — канд. юрид. наук, ст. преподаватель кафедры государственного права (главы 1-6, 8-9)
Шевелева Н. А. — канд. юрид. наук, доцент кафедры государственного права (глава 7)

Рецензенты:
доктор юридических наук, профессор *С. Д. Князев*
доктор юридических наук, профессор *Л. Н. Кокотов*

Кудилинский М. Н., Шевелева И. А.

К 88 **Муниципальное право России: Учебник.** — СПб.: Издательский Дом С.-Петерб. гос. ун-та, Издательство юридического факультета С.-Петерб. гос. ун-та, 2005. — 224 с. ISBN 5-9645-0021-8

Учебник соответствует Государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования: материал изложен в соответствии с программой курса «Муниципальное право России». Подготовлен преподавателями кафедры государственного права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета. В учебнике освещаются основные вопросы теории и практики муниципального права с учетом положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Правовые акты используются по состоянию на 1 августа 2004 г.

Учебник предназначен для студентов, аспирантов и преподавателей высших учебных заведений.

УДК 342.9
ББК 67.40Ц2Р)

О М. Н. Кудилинский, Н. А. Шевелева, 2005
© Издательство юридического факультета С.-Петербургского государственного университета, 2005

ISBN 5-9645-0021-8

Кудилинский Михаил Николаевич
Шевелева Наталья Александровна

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ

Учебник

Редактор: *М. А. Логинова*
Компьютерная верстка: *Д. Н. Ермаков*
Дизайн обложки: *Е. А. Соловьева*

Подписано в печать 23.12.2004. Формат 60x90 '/ . Печать офсетная. Гарнитура «Тайме». Бумага офсетная. Уч.-изд. л. 15,65. Усл. печ. л. 14. Заказ №1350

Издательский Дом СПбГУ
Издательство юридического факультета СПбГУ
199106, Россия, Санкт-Петербург, В. О., 23-я линия, д. 26
Тел./факс (812) 321 5462. Тел. (812) 329 2823
www.nucleuspress.ru
E-mail: law_uni_press@pochta.ru

Отпечатано с готовых диапозитивов
в ООО «Типография Правда 1906».
195299. С.-Петербург, Киришская ул., 2.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Сокращения 6

Предисловие 7

Глава 1. Введение в муниципальное право 9

§ 1. Понятие муниципального права 9
§ 2. Предмет муниципального права 13
§ 3. Понятие и признаки местного самоуправления 14
§ 4. Источники муниципального права 19
§ 5. Система местного самоуправления в Российской Федерации 26
§ 6. Гарантии местного самоуправления 34

Глава 2. Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации 40

§ 1. Понятие и виды локально-территориального деления 40
§ 2. Организация управления в локально-территориальных единицах 43
§ 3. Поселенческий и территориальный принципы организации местного самоуправления 46
§ 4. Муниципальное образование как субъект права 50
§ 5. Типы муниципальных образований 55
§ 6. Изменение границ и преобразование муниципальных образований ... 58
§ 7. Территориальная организация местного самоуправления в переходный период 62

Глава 3. Компетенция муниципальных образований 66

§ 1. Состав компетенции муниципальных образований 66
§ 2. Социально значимые работы 71
§ 3. Распределение вопросов местного значения 73
§ 4. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями 80

Глава 4. Непосредственное самоуправление населения 86

§ 1. Понятие и отличительные особенности муниципальных выборов ... 86
§ 2. Особенности реализации активного и пассивного избирательного права на муниципальных выборах в Российской Федерации 96
§ 3. Местный референдум 102
§ 4. Территориальное общественное самоуправление 106
§ 5. Собрания и конференции граждан 110
§ 6. Публичные слушания 111
§7. Правотворческая инициатива граждан 113
§ 8. Опрос граждан 115
§ 9. Обращения граждан в органы местного самоуправления 116
§ 10. Иные формы непосредственного самоуправления населения 117

Глава 5. Система органов местного самоуправления 119

§ **1.** Представительный орган муниципального образования 119
§ 2. Глава муниципального образования 128
§ 3. Местная администрация 131
§ 4. Контрольный орган муниципального образования 134
§ 5. Избирательная комиссия муниципального образования 134
§ 6. Статус выборного должностного лица местного самоуправления 138
§ 7. Временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления 139
§ 8. Муниципальная служба 142

Глава 6. Экономическая основа местного самоуправления 150

§ **1.** Гражданская правосубъектность муниципальных образований 152
§ 2. Формы участия муниципальных образований в гражданском обороте .. 156
§ 3. Правовой режим муниципальной собственности 165
§ 4. Муниципальный заказ 174

Таким образом, вопрос об участии иностранцев в муниципальных выборах в Российской Федерации носит в большей степени теоретический, нежели прикладной, характер.

Единственным договором, предоставлявшим иностранцам такое право, был Договор о создании Союза Беларуси и России.[22] В соответствии со ст. 18 Устава Союза Беларуси и России, являющегося частью данного Договора, «гражданин Союза, постоянно проживающий в другом государстве — участнике Союза, имеет право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления на территории этого государства».

Таким образом, граждане Республики Беларусь наделялись как активным, так и пассивным избирательным правом на муниципальных выборах в Российской Федерации.

Однако в 1999 г. процесс сближения двух государств привел к заключению между ними Договора о создании Союзного государства.[23] В данном Договоре предусматривается создание союзных органов власти, предусмотрены предметы ведения Союза. Однако вопросы избирательного права на муниципальных выборах не нашли своего отражения в Договоре. В нем содержится лишь общая норма о том, что граждане Союзного государства пользуются равными правами и несут равные обязанности на территории другого государства-участника, если иное не предусмотрено законодательными актами государств-участников, договорами между ними. Между тем согласно п. 10 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» «на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации». Представляется, что данная формулировка предусматривает необходимость прямого указания в международном договоре Российской Федерации возможности участия иностранных граждан в муниципальных выборах. Договор о создании Союзного государства такой нормы не содержит.

[22] Бюллетень международных договоров. 1997. № 9.
[23] Там же. 2000. № 3.

оговорок относительно того, что под населением понимаются только граждане Российской Федерации, данное понятие включает в себя не только граждан Российской Федерации, проживающих на территории муниципального образования, но также иностранцев и лиц без гражданства. В связи с этим логичным продолжением конституционных норм выглядит положение Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», допускающее возможность участия в муниципальных выборах иностранцев, если это предусмотрено международным договором.

Участие в местных выборах иностранцев и лиц без гражданства предусмотрено законодательством целого ряда государств. Например, ч. 1 ст. 28 Основного закона Германии предусматривает, что на выборах в уездах и коммунах могут избирать и быть избранными граждане государств — членов Европейского союза. Законодательство Эстонской Республики наделяет иностранцев и лиц без гражданства только активным избирательным правом. Возможность наделения избирательным правом иностранцев активно обсуждается во Франции, в частности, «выдвигались предложения по реформам, которые основываются на желании наилучшим образом интегрировать в национальное сообщество эмигрантское население. В ожидании этих реформ, которые должны пойти по пути пересмотра Конституции, появляются различные местные инициативы, направленные на принятие во внимание желания эмигрантского населения в некоторых коммунах, путем, прямо не признанным местным правом, однако приводящим к созданию при политических органах консультативных организаций, призванных разрешить самовыражение соответствующего населения (такого рода инициативы были приняты в отношении детей и подростков)».[21]

В Российской Федерации, в отличие от перечисленных государств, проблема участия иностранцев в общественной жизни стоит не столь остро. Во-первых, до недавнего времени жители бывшего СССР имели возможность получить российское гражданство в чрезвычайно упрощенном порядке. Во-вторых, иностранцы, постоянно или преимущественно проживающие на территории Российской Федерации, не проявляют сколько-нибудь заметной общественной активности в сфере местного самоуправления.

[21] *Auby J.-B., Auby J.-F.* Droit des collectivites locales. Paris, 1990. P. 72-73.

уровень. Так, Избирательный кодекс Свердловской области позволяет муниципальным образованиям самостоятельно определять избирательную систему, применяемую на муниципальных выборах (мажоритарную или пропорциональную).

§ 2. Особенности реализации активного и пассивного избирательного права на муниципальных выборах в Российской Федерации

Основы избирательного права закреплены в ст. 32 Конституции Российской Федерации в виде права гражданина Российской Федерации избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления. Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Более детальное регулирование данного права, осуществленное в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», укладывается в традиционную схему всеобщего, прямого, равного избирательного права при тайном голосовании, которая декларировалась еще Конституцией СССР 1936 г.

Между тем как активное, так и пассивное избирательное право на муниципальных выборах существенно отличается от данного права на выборах федерального и регионального уровня.

По общему правилу, избирательным правом в Российской Федерации обладают только ее граждане. Что касается федеральных и региональных выборов, такое положение полностью оправданно. Голосование на выборах в органы государственной власти представляет собой прежде всего реализацию субъективного политического права, выявление политической позиции избирателя по наиболее важным общественно значимым вопросам в Российской Федерации или соответствующем регионе.

Однако в отношении муниципальных выборов ситуация принципиально иная. Конституция Российской Федерации устанавливает местное самоуправление как институт, призванный обеспечить самостоятельное решение населением вопросов местного значения, в том числе через соответствующие выборные органы. В качестве субъекта местного самоуправления конституционно закреплено «население муниципального образования». Поскольку в Конституции не содержится никаких

единые законы, регулирующие проведение всех видов муниципальных выборов (Ленинградская область,[16] Республика Татарстан[17]), либо вопросы проведения выборов в представительные органы местного самоуправления и выборы должностных лиц местного самоуправления регулируются отдельными законами (Удмуртская Республика,[18] Санкт-Петербург[19]).

Большие объемы избирательных законов субъектов Российской Федерации создают лишь иллюзию крупномасштабного правового регулирования субъектов Российской Федерации, иллюзию того, что в рамках субъекта Российской Федерации может быть создана сколько-нибудь самобытная избирательная система.

Особняком в этом ряду стоит Избирательный кодекс Свердловской области. Данным актом максимально используются возможности, предоставленные региональному законодателю.

Роль уставов муниципальных образований в вопросе правового регулирования муниципальных выборов весьма скромна.

Как справедливо отмечает С. Д. Князев, «нормотворческие акты органов местного самоуправления выступают в качестве источников избирательного права в тех случаях, когда они в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации направлены на регулирование конкретных аспектов муниципальных избирательных отношений, имеющих местное значение».[20]

Населением муниципального образования должны самостоятельно определяться структура органов и должностных лиц местного самоуправления, а также сроки их полномочий.

Собственно, вопросы подготовки и проведения выборов уставами муниципальных образований, по общему правилу, не регламентируются.

Исключение составляют случаи, когда субъект Российской Федерации делегирует те или иные нормотворческие полномочия на местный

[16] *Закон* Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления» // Вестник Правительства Ленинградской области. 2000. № 9.

[17] *Закон* Республики Татарстан «О выборах депутатов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления в Республике Татарстан» // Республика Татарстан. 2000. № 19.

[18] *Закон* Удмуртской Республики «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Удмуртской Республике» // Известия Удмуртской Республики. 1998. № 6-7; *Закон* Удмуртской Республики «О выборах глав муниципальных образований и других должностных лиц местного самоуправления в Удмуртской Республике» // Удмуртская правда. 1998. № 7.

[19] *Закон* Санкт-Петербурга «О выборах депутатов муниципальных советов в Санкт-Петербурге» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2003. № 41.

[20] *Князев С. Д.* Избирательное право в правовой системе Российской Федерации... С. 22.

4) гарантирует избирательные права граждан Российской Федерации от их нарушения иными правовыми актами;

5) выполняет функцию модельного акта по отношению к иным избирательным законам.

Отдельного рассмотрения заслуживает Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».[13]

Данный Закон направлен на формирование системы местного самоуправления в тех субъектах Российской Федерации, где это по каким-либо причинам не было сделано; на урегулирование экстраординарных ситуаций, нарушающих права граждан, и в некотором смысле носит чрезвычайный характер.

Из всей сферы правового регулирования, обозначенной в ст. 1 Федерального закона «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», он в настоящее время может применяться только в трех случаях: при отсутствии закона субъекта Российской Федерации, регулирующего проведение муниципальных выборов, при отсутствии устава муниципального образования, а также при первичном определении границ муниципальных образований в отсутствие закона субъекта Российской Федерации. Прочие случаи урегулированы Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Законы субъектов Российской Федерации как источники избирательного права не имеют самостоятельного значения, они вторичны по отношению к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Нормы данного Федерального закона могут воспроизводиться в законах субъектов Российской Федерации текстуально, может воспроизводиться лишь их смысл, нормы Федерального закона могут подвергаться большей или меньшей детализации — это не может оказать существенного влияния на подготовку и проведение выборов.

Не имеет также большого значения и тот факт, принят ли в субъекте единый кодификационный акт по вопросам избирательного права (Республика Башкортостан,[14] Свердловская область[15]), либо приняты

[13] СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497.

[14] *Кодекс* о выборах Республики Башкортостан // Известия Башкортостана. 1997. № 202.

[15] *Избирательный* кодекс Свердловской области // Областная газета. 2003. № 93-94.

запрещает проведение местного референдума по вопросам, связанным с определением персонального состава органов и должностных лиц местного самоуправления. Для решения персональных вопросов существуют специальные процедуры — выборы и отзыв.

В связи с изложенным муниципальные выборы — это способ определения персонального состава органов местного самоуправления, а также определения лиц, замещающих выборные муниципальные должности, основанный на реализации избирательных прав граждан Российской Федерации и, в предусмотренных законом случаях — иностранных граждан в порядке, определенном избирательным законодательством.

Вопросы подготовки и проведения муниципальных выборов регулируются на трех уровнях: федеральном, региональном и местном.

Конституцией Российской Федерации вопросы подготовки и проведения муниципальных выборов урегулированы весьма лаконично. Часть 3 ст. 3 указывает на то, что свободные выборы являются наряду с референдумом высшим непосредственным выражением власти народа. Кроме того, ч. 2 ст. 32 закрепляет право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Относится к муниципальным выборам и ст. 130, согласно которой местное самоуправление осуществляется гражданами, в частности, посредством участия в выборах.

Собственно, правовое регулирование рассматриваемого вопроса осуществляется Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», принятыми на его основе законами субъектов Российской Федерации, а также Федеральным законом «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» выполняет следующие функции:

1) определяет основы избирательной системы Российской Федерации и основных электоральных прав граждан Российской Федерации;

2) содержит бульшую часть норм российского избирательного права;

3) является высшим звеном в иерархии избирательных законов Российской Федерации и обладает большей юридической силой, нежели иные избирательные законы;

Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»[11] была предусмотрена возможность формирования представительных органов местного самоуправления районов и сельсоветов из представителей органов местного самоуправления поселений, входящих в их состав. Данная конструкция может применяться в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в отношении формирования представительных органов местного самоуправления муниципальных районов. Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 8 июля 1991 г. № 1562-I «О структуре и функциях органов представительной и исполнительной власти в Ленинграде»[12] мэр города Ленинграда наделялся правом назначать и освобождать от должности главу районной администрации — должностное лицо местного самоуправления.

Институт муниципальных выборов необходимо отличать от смежных институтов. К ним относятся отзыв и местный референдум, которые, как и институт выборов, неразрывно связаны с процедурой голосования.

Отличие института выборов от института отзыва очевидно: отзыв — это экстраординарная процедура, посредством которой лицо привлекается к ответственности, а выборы — это процедура, посредством которой избирателями осуществляется периодическая ротация персонального состава органов и должностных лиц.

Институт местного референдума, несмотря на то что его процедурные аспекты не только аналогичны избирательным, но и регулируются в значительной степени одними и теми же положениями Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдум граждан Российской Федерации», имеет одно принципиальнейшее отличие от института муниципальных выборов. На выборах осуществляется избрание на определенную должность конкретного лица или группы лиц. Руководствуются избиратели программами кандидатов, оценкой их личных или профессиональных качеств или иными мотивами, выбирается прежде всего конкретное лицо, которое впоследствии будет решать вопросы местного значения. На местном референдуме население муниципального образования решает вопрос местного значения непосредственно. Именно поэтому законодательство

[11] САПП РФ. 1993. № 44. Ст. 4188.

[12] Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 28. Ст. 979.

Нельзя не согласиться и с мнением С. Д. Князева о правообеспечительной роли российского избирательного права по отношению к конституционному праву граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления.[10]

Возникает своего рода правообеспечительная цепочка: посредством муниципальных выборов обеспечивается реализация конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а данные права в свою очередь обеспечивают реализацию права граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления.

Следует признать, что функция избирательного законодательства по обеспечению прав граждан на осуществление местного самоуправления выполняется им достаточно успешно. Одним из несомненных успехов в этой области необходимо признать установление действенных механизмов периодичности проведения муниципальных выборов, и, как следствие, непрерывности участия граждан Российской Федерации в осуществлении местного самоуправления. Положения федерального законодательства, закрепляющие равный статус кандидатов, минимальные сроки избирательной кампании, и многие другие положения создали реальные предпосылки для свободного определения населением муниципального образования лиц, решающих вопросы местного значения от его имени.

В связи с изложенным избирательное законодательство можно рассматривать как гарантию реализации прав граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления.

Необходимо особо отметить, что на основании Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в муниципальных выборах, в отличие от выборов регионального и федерального уровня, могут участвовать иностранцы, если такая возможность предусмотрена международным договором Российской Федерации. В связи с этим правом на осуществление местного самоуправления могут обладать не только граждане Российской Федерации, но и иностранцы.

Кроме того, муниципальные выборы, даже в самом широком понимании, — это лишь один из способов определения персонального состава органов и должностных лиц местного самоуправления. Так, Указом

[10] Там же.

В свою очередь институтами выборов в федеральные органы государственной власти, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления охватываются правовые нормы, регламентирующие особенности подготовки и проведения выборов того или иного уровня.

Дееспособный гражданин Российской Федерации, достигший 18 лет, обладает широчайшим комплексом электоральных прав, например, активным избирательным правом, правом выдвижения кандидатов, правом участия в сборе подписей, правом на обжалование результатов выборов. Данные права носят унифицированный характер и практически не различаются в зависимости от уровня выборов.

Уместно поставить вопрос, каким образом такое положение сочетается с положениями ст. 12 Конституции Российской Федерации, согласно которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти?

По нашему мнению, право на осуществление местного самоуправления не находится в противоречии с комплексом электоральных прав, предоставляемых гражданам Российской Федерации современным избирательным законодательством.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит муниципальные выборы к формам осуществления местного самоуправления населением муниципального образования. С этим можно согласиться, но лишь отчасти. Действительно, понимание выборов как формы осуществления местного самоуправления вытекает из ч. 2 ст. 130 Конституции Российской Федерации. В то же время согласно ч. 1 той же статьи «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». Очевидно, что посредством муниципальных выборов население муниципального образования не решает вопросов местного значения, а лишь определяет персональный состав органов и должностных лиц, призванных решать такие вопросы.

При всей значимости конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления нельзя не признать, что они носят правообеспечительный характер по отношению к праву на осуществление местного самоуправления.

По нашему мнению, нормативные включения из административного, финансового, трудового, иных отраслей права не влияют на принадлежность избирательного права к подсистеме конституционного права и не носят настолько существенного характера, который позволил бы рассматривать избирательное право в качестве межотраслевого комплексного института. Так, право кандидата на отпуск является лишь одним из элементов системы гарантий его деятельности. Институт избирательных фондов, при всей его важности, есть не что иное, как средство обеспечения формального равенства кандидатов, нивелирующее материальное преимущество одних кандидатов перед другими. Что касается нормативных включений из административного права, нормы, регламентирующие управленческую деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, связанную с подготовкой и проведением выборов, настолько органично вписываются в систему избирательного законодательства, что конституционно-правовой и административно-правовой аспекты такой деятельности, по существу, неотделимы друг от друга.

В связи с этим представляется наиболее обоснованным отнесение избирательного права к числу подотраслей конституционного права.

Что касается места муниципальных выборов в системе российского избирательного права, единственную концептуальную позицию по данному вопросу высказал С. Д. Князев. По его мнению, общая часть избирательного права Российской Федерации включает в себя следующие институты: принципы избирательного права, субъекты избирательного права, финансовое обеспечение избирательных отношений, избирательный процесс, обеспечение избирательных прав граждан в межвыборный период, обжалование действий и решений, нарушающих избирательные права граждан, ответственность за нарушение избирательного законодательства; особенную же часть образуют институты выборов в федеральные органы государственной власти, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления.[9]

Такое структурирование избирательного права исчерпывающим образом отражает российскую специфику регламентации выборов всех уровней. Общую часть избирательного права образуют по преимуществу нормы, содержащиеся в правовых актах федерального уровня и являющиеся едиными для всех уровней выборов.

[9] *Князев С. Д.* Избирательное право в правовой системе Российской Федерации (Проблемы теории и практики): Автореф. докт. дис. СПб., 1999. С. 14.

Президент Российской Федерации. На региональном уровне и представительный орган, и высшее должностное лицо (глава высшего исполнительного органа) субъекта Российской Федерации, по общему правилу, избираются гражданами Российской Федерации, проживающими на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Таким образом, на федеральном и региональном уровне выборы, по существу, являются единственной формой избрания органов и должностных лиц. На муниципальных же выборах формы избирания более многообразны, соответственно и понятием «выборы» охватываются не только электоральные процедуры.

Из этого, разумеется, не следует, что избрание должностных лиц местного самоуправления на заседаниях представительных органов местного самоуправления и собраниях (сходах) граждан должно осуществляться в соответствии с нормами избирательного законодательства. Однако необходимо признать, что право на существование имеет не только сугубо электоральное, но и расширительное понимание института муниципальных выборов. Вместе с тем объединение в один институт правовых норм, регулирующих как избрание органов и должностных лиц населением муниципального образования, так и избрание должностных лиц местного самоуправления на заседаниях представительных органов местного самоуправления и собраниях (сходах) граждан, хоть и допустимо в принципе, но может вызвать ненужную терминологическую путаницу при использовании понятия «выборы». Представляется, что необходимо воздержаться от использования термина «выборы» по отношению к неэлекторальным процедурам.

Что касается места муниципальных выборов в правовой системе Российской Федерации, данный вопрос неразрывно связан с определением отраслевой принадлежности самого избирательного права.

Избирательное право рассматривается как комплексный институт,[5] как подотрасль конституционного права,[6] даже как самостоятельная отрасль права.[7] А. Н. Кокотов употребляет по отношению к избирательному праву эпитет «мощная подотрасль» конституционного права.[8]

[5] *Избирательное* право и избирательный процесс в Российской Федерации / Под ред. А. В. Иванченко. С. 45.

[6] *Постников А. Е.* Избирательное право России. С. 14.

[7] *Лысенко В. И.* Некоторые проблемы российского избирательного права // Государство и право. 1995. № 8. С. 14-15.

[8] *Кокотов А. Н.* Конституционное право в российском праве: понятие и структура // Правоведение. 1998. № 1.С. 22.

управления либо волеизъявление населения муниципального образования по данному вопросу, нельзя понять ни сущности данных выборов, ни их отличительных особенностей.

Известно более широкое понимание института муниципальных (местных) выборов. Так, по мнению И. В. Выдрина и А. Н. Кокотова, «местные выборы в широком смысле — это общемуниципальное мероприятие, в ходе которого жители конкретных муниципальных образований осуществляют конституционное право непосредственно и самостоятельно избирать представительные органы местного самоуправления, непосредственно и самостоятельно или через депутатов избирать глав муниципальных образований, иных должностных лиц местного самоуправления в соответствии с уставами собственных муниципальных образований, осуществляют иные свои права; движение, сочетающее в себе формы представительной и непосредственной демократии, упорядочивающее и структурирующее местные сообщества жителей».[3]

Исходя из данного определения, в понятие «муниципальные (или местные) выборы» дополнительно включается: избрание должностных лиц местного самоуправления на собраниях (сходах) граждан, а также избрание должностных лиц местного самоуправления представительными органами местного самоуправления.

Изложенная точка зрения представляется достаточно обоснованной. Конституция Российской Федерации закрепляет всеобщее равное и прямое избирательное право при тайном голосовании только в отношении выборов Президента Российской Федерации. Между тем избрание должностных лиц представительным органом местного самоуправления в принципе является не чем иным, как непрямыми выборами. Таким же образом избираются президенты в большинстве парламентских республик. Что касается избрания должностного лица на собрании (сходе) граждан, данная процедура также может быть отнесена к выборам. На собрании (сходе) граждан, без сомнения, реализуются избирательные права, закрепленные ст. 32 Конституции Российской Федерации. Земские выборы от крестьянской курии осуществлялись в России именно посредством проведения волостных сходов и уездных собраний.[4]

В отношении федеральных и региональных выборов понятие «избрание» и понятие «выборы» по существу являются синонимами. На федеральном уровне избираются только Государственная Дума и

[3] *Выдрин И. В., Кокоток А. Н.* Муниципальное право России. М., 1999. С. 231.
[4] *Градовский А, Д.* Крестьянские выборы. СПб., 1884.

ГЛАВА 4

НЕПОСРЕДСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ

§ 1. Понятие и отличительные особенности муниципальных выборов

В настоящее время в науке конституционного права доминирующей является трактовка понятия «выборы» как избрания соответствующих органов и должностных лиц.[1]

Существуют и иные определения муниципальных выборов. По мнению А. А. Замотаева и А. Я. Сливы, «муниципальные выборы — форма непосредственного (прямого) волеизъявления граждан, осуществляющегося периодически в соответствии с требованиями, определенными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования, и имеющего целью определение представителей населения соответствующего муниципального образования, которые в индивидуальном порядке или в составе коллегиального органа власти решают от имени населения вопросы местного значения, а также иным образом осуществляют местное самоуправление».[2]

Однако констатировав очевидный факт, что муниципальные выборы — это избрание населением органов и должностных лиц местного само-

[1] См., напр.: *Постников А. Е.* Избирательное право России. М., 1996. С. 21; *Избирательное* право и избирательный процесс в Российской Федерации / Под ред. А. В. Иванченко. М., 1999. С. 703.

[2] Цит. по: *Избирательное* право и избирательный процесс в Российской Федерации / Под ред. А. В. Иванченко. С. 448.

Региональный фонд компенсаций формируется за счет:

— субвенций из федерального фонда компенсаций на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами;

— иных доходов бюджета субъекта Российской Федерации в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им законами субъектов Российской Федерации.

Общий размер субвенций, предоставляемых из федерального бюджета в региональный фонд компенсаций и из регионального фонда компенсаций местным бюджетам, определяется в федеральном законе и законе субъекта Российской Федерации 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).

Общий размер субвенций определяется раздельно по каждому из указанных государственных полномочий.

Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Государственный контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий

Порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий устанавливается законом, предусматривающим наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Кроме того, органы государственной власти осуществляют контроль за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Для обеспечения государственного контроля органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий.

Кроме того, не исключено проведение органами государственной власти проверок, ревизий и иных контрольных мероприятий.

В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке.

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий осуществляется в форме субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.

Для финансирования отдельных государственных полномочий в бюджетах субъектов Российской Федерации создаются региональные фонды компенсаций в режиме целевых бюджетных фондов (ст. 63 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Если субвенции предусмотрены, федеральный закон о федеральном бюджете и закон субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации вводят в действие положения соответствующих законов, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Таким образом, действие законов о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями должно ежегодно подтверждаться федеральным законом о федеральном бюджете и законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации.

Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий

Порядок осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий регламентируется законом, предусматривающим наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, а также регулируются актами федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, если это прямо предусмотрено федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Основанием для отказа от исполнения отдельных государственных полномочий является признанное в судебном порядке несоответствие федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, установленному порядку наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Отдельные государственные полномочия передаются на определенный срок либо на неограниченный срок.

Федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать:

— вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;

— перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;

— способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;

— перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;

— порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;

— порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;

— условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Наличие федерального закона или закона субъекта Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями само по себе не порождает обязанность по их осуществлению.

Ежегодно в федеральном законе о федеральном бюджете и законе субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации необходимо предусматривать предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий.

Федеральными законами могут передаваться полномочия Российской Федерации по вопросам исключительного ведения Российской Федерации и по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Отдельные государственные полномочия могут передаваться только законом — это принципиальное положение Конституции Российской Федерации. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области"»[1] указано, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может осуществляться только федеральным законодателем или законодателем субъекта Российской Федерации и только в форме закона с учетом установленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 71, 72-73).

Отдельные государственные полномочия передаются не муниципальным образованиям в целом, а конкретным органам местного самоуправления.

По общему правилу, отдельные государственные полномочия могут передаваться только органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. Однако федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации могут быть установлены случаи, когда допускается передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления поселений.

Передача отдельных государственных полномочий осуществляется без согласия органов местного самоуправления. Впрочем, п. 6 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления содержит норму, согласно которой в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно касающихся органов местного самоуправления, необходимо консультироваться с этими органами, насколько это возможно, делая это заблаговременно и в соответствующей форме.

Таким образом, при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями необходимо по крайней мере предоставить данным органам донести до законодателя свое мнение.

[1] СЗ РФ. 2000. №50. Ст. 4943.

номочиями органов местного самоуправления поселения по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

§ 4. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

Возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями предусматривается ч. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации, согласно которой органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

По смыслу ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления, обладают следующими признаками.

1. Отдельными государственными полномочиями могут быть только полномочия, не относящиеся к вопросам местного значения.

2. Наделение отдельными государственными полномочиями осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.

Следовательно, любые полномочия органов местного самоуправления, закрепленные в законе и не связанные с вопросами местного значения, являются отдельными государственными полномочиями вне зависимости от того, поименованы ли они в законе в качестве отдельных государственных полномочий или закреплены как полномочия органов местного самоуправления в той или иной сфере.

Передача отдельных государственных полномочий

Законами субъектов Российской Федерации могут передаваться полномочия субъектов Российской Федерации по вопросам исключительного ведения субъектов Российской Федерации и по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, если это не противоречит федеральным законам.

— создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

— организация библиотечного обслуживания поселений (обеспечение услугами библиотечного коллектора).

4. *Вопросы, связанные с развитием местной инфраструктуры:*

— содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных инженерных сооружений вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения.

5. *Земельные вопросы:*

— территориальное зонирование земель межселенных территорий, изъятие земельных участков межселенных территорий для муниципальных нужд, в том числе путем выкупа, осуществление земельного контроля за использованием земель межселенных территорий, ведение кадастра землеустроительной и градостроительной документации.

6. *Иные вопросы:*

— участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района;

— организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;

— организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды;

— организация и осуществление экологического контроля объектов производственного и социального назначения на территории муниципального района, за исключением объектов, экологический контроль которых осуществляют федеральные органы государственной власти;

— опека и попечительство;

— формирование и содержание муниципального архива, включая хранение архивных фондов поселений.

Кроме того, органы местного самоуправления муниципального района обладают всеми полномочиями органов местного самоуправления поселения на межселенных территориях и в сельских населенных пунктах, непосредственно входящих в состав района в соответствии с п. 9 ч. 1 ст. 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в том числе пол-

Вопросы местного значения муниципального района

1. *Финансовые вопросы:*

— формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального района, контроль за исполнением данного бюджета;

— установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального района;

— выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района.

2. Вопросы, связанные с осуществлением правомочий собственника:

— владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района.

3. *Вопросы, связанные с предоставлением социальных услуг населению:*

— организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений;

— создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района;

— организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района, а также организация отдыха детей в каникулярное время;

— организация оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;

— организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

— содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг;

общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;

— организация благоустройства и озеленения территории городского округа, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах городского округа;

— организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов.

5. *Земельные вопросы:*

— планирование застройки, территориальное зонирование земель городского округа, установление правил землепользования и застройки территории городского округа, изъятие земельных участков в границах городского округа для муниципальных нужд, в том числе путем выкупа, осуществление земельного контроля за использованием земель городского округа, ведение кадастра землеустроительной и градостроительной документации.

6. *Иные вопросы:*

— участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах городского округа;

— организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией;

— обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах городского округа;

— организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа;

— организация и осуществление экологического контроля объектов производственного и социального назначения на территории городского округа, за исключением объектов, экологический контроль которых осуществляют федеральные органы государственной власти;

— охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных в границах городского округа;

— опека и попечительство;

— формирование и содержание муниципального архива.

— обеспечение малоимущих граждан, проживающих в городском округе и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;

— создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа;

— организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории городского округа, а также организация отдыха детей в каникулярное время;

— организация оказания на территории городского округа скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;

— создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

— организация библиотечного обслуживания населения;

— создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры;

— обеспечение условий для развития на территории городского округа массовой физической культуры и спорта;

— создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения;

— организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

— организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

4. *Вопросы, связанные с развитием местной инфраструктуры:*

— содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах городского округа, за исключением автомобильных дорог

границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;

— организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения;

— организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов.

5. *Земельные вопросы:*

— планирование застройки территории поселения, территориальное зонирование земель поселения, установление правил землепользования и застройки территории поселения, изъятие земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, в том числе путем выкупа, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения.

6. *Иные вопросы:*

—участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

— обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;

— оказание содействия в установлении в соответствии с федеральным законом опеки и попечительства над нуждающимися в этом жителями поселения;

— формирование архивных фондов поселения.

Вопросы местного значения городского округа

1. *Финансовые вопросы:*

— формирование, утверждение, исполнение бюджета городского округа и контроль за исполнением данного бюджета;

— установление, изменение и отмена местных налогов и сборов городского округа.

2. *Вопросы, связанные с осуществлением правомочий собственника:*

— владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа.

3. *Вопросы, связанные с предоставлением социальных услуг населению:*

— организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;

Вопросы местного значения поселения

1. *Финансовые вопросы:*

— формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за исполнением данного бюджета;

— установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения.

2. Вопросы, связанные с осуществлением правомочий собственника:

— владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения.

3. *Вопросы, связанные с предоставлением социальных услуг населению:*

— организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;

— обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;

— создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;

— создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

— организация библиотечного обслуживания населения;

— создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

— охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных в границах поселения;

— обеспечение условий для развития на территории поселения массовой физической культуры и спорта;

— создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения;

— организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;

— организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

4. *Вопросы, связанные с развитием местной инфраструктуры:*

— содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в

социально значимых работ было бы некорректно. Более того, если выполнение работ осуществляется добровольно, зачем регламентировать этот труд по времени (не более четырех часов подряд, не чаще одного раза в три месяца). Чтобы граждане не переусердствовали в своем добровольном стремлении помочь родному поселению?

Возможно, по мысли законодателя, привлечение к работам добровольное, но если гражданин дал согласие, он обязан отработать положенное время. Но что произойдет, если гражданин согласится проработать четыре часа, а после двух часов труда передумает? Никаких формальных механизмов воздействия на гражданина нет. Даже если будет заключен некий договор, его нельзя рассмотреть иначе чем протокол о намерениях. Трудовые и гражданско-правовые отношения на возникнут, поскольку работа не оплачивается.

Более вероятно, что «трудовая повинность» будет в добровольно-принудительном порядке возлагаться па муниципальных служащих и работников бюджетной сферы, так же как в настоящее время их ежегодно выводят на субботники по уборке территории.

§ 3. Распределение вопросов местного значения

Принципиальной новацией Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» является распределение вопросов местного значения между двумя уровнями муниципальных образований. Что качается набора вопросов местного значения, принципиальных изменений по сравнению с законодательством предыдущего периода нет. Впрочем, нельзя не отметить, что вопросы местного значения сформулированы гораздо более четко. Количество вопросов местного значения увеличилось, однако это означает не увеличение числа полномочий муниципальных образований, детализацию законодателем перечня вопросов, решаемых на местном уровне.

Само распределение вопросов местного значения достаточно логично: вопросы, связанные с непосредственным жизнеобеспечением населения, закреплены за поселениями. На уровень муниципальных районов переданы вопросы межпоселенческого характера, а также вопросы, связанные с осуществлением публично-властных функций: организация охраны общественного порядка; экологический контроль, опека и попечительство.

— организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа;

— создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения;

— организация благоустройства и озеленения территории городского округа, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах городского округа.

К социально значимым работам могут быть отнесены только работы, не требующие специальной профессиональной подготовки.

К выполнению социально значимых работ могут привлекаться совершеннолетние трудоспособные жители поселений и городских округов в свободное от основной работы или учебы время на безвозмездной основе не более чем один раз в три месяца. При этом продолжительность социально значимых работ не может составлять более четырех часов подряд.

Институт социально значимых работ не вполне ясен. В ранних редакциях проекта Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» данные работы именовались общественными повинностями и были обязательными, а не добровольными. Имелась возможность уклониться от исполнения повинности, выплатив денежную компенсацию. Такой вариант работ явно противоречил конституционному запрету принудительного труда и напоминал откровенное вымогательство, однако законодательная конструкция была по-своему логична.

Сейчас же статус работ не понятен. Если они действительно исполняются на добровольной основе, то с их помощью нельзя решать вопросы местного значения — в современной социально-экономической и общественно-политической ситуации от населения сложно ожидать высокой гражданской сознательности. Зарубежный опыт здесь не показателен. Небольшие города и поселки с обеспеченным населением и традициями самоорганизации не могут служить образцом.

Если население желает поучаствовать в решении вопросов местного значения, для этого существуют специальные формы: территориальное общественное самоуправление, добровольные народные дружины и т. д. Органы местного самоуправления вправе призывать граждан добровольно поучаствовать в решении тех или иных вопросов местного значения, даже обеспечить желающих инвентарем, однако называть такого рода мероприятия привлечением жителей к выполнению

обязательств, выпадают из какого-либо правового регулирования, что нельзя признать удовлетворительным.

В компетенции муниципальных образований также находятся отдельные государственные полномочия (подробнее данный вопрос будет рассмотрен в § 3 настоящей главы).

Таким образом, компетенция муниципальных образований включает в себя вопросы местного значения, принятые муниципальным образованием к своему ведению вопросы остаточной компетенции, вопросы, переданные органами местного самоуправления других муниципальных образований и переданные органам местного самоуправления отдельные государственные полномочия.

§ 2. Социально значимые работы

Органы местного самоуправления поселений и органы местного самоуправления городских округов вправе в соответствии с уставами муниципальных образований принимать решение о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для поселения и городского округа работ (в том числе дежурств) в целях решения отдельных вопросов местного значения.

В отношении поселений такими вопросами являются:

— участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

— обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;

— создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения;

— организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения.

В городских округах население может привлекаться к решению следующих вопросов:

— участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах городского округа;

— организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией;

— обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах городского округа;

не обязаны оказывать органам местного самоуправления финансовую помощь в связи с недостаточностью в местном бюджете средств на реализацию вопросов остаточной компетенции.

Кроме того, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» допускает передачу части полномочий между органами местного самоуправления разных уровней по следующим правилам:

1) полномочия передаются на основании соглашения, заключаемого на определенный срок;

2) соглашение должно предусматривать порядок определения ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, и финансовые санкции за неисполнение соглашений.

Таким образом, распределение вопросов местного значения, содержащееся в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не является единственно возможным, допускается его корректировка применительно к условиям конкретной местности.

Однако механизм передачи полномочий недостаточно проработан. Соглашение о передаче полномочий заключается конкретным органом местного самоуправления, в большинстве случаев это будет исполнительный орган. Исполнение соглашения осуществляется за счет средств местного бюджета, который утверждается представительным органом. Между тем соглашение о передаче полномочий не проходит процедуру согласования с другими органами местного самоуправления. Возможна ситуация, при которой соглашение будет заключено, а средства на субвенцию не будут заложены в местный бюджет.

Не вполне ясно, какие именно финансовые санкции будут предусматриваться в соглашениях. Соглашение носит административный, а не частноправовой характер. Однако бюджетное и административное законодательство не содержит необходимого инструментария, оно направлено прежде всего на компенсацию потерь бюджета и привлечение виновных лиц к ответственности. В данном случае имеются два формально равных субъекта — органы местного самоуправления, не обладающие в отношении друг друга правом принуждения.

Гражданское законодательство также не распространяется на отношения двух органов местного самоуправления в части исполнения полномочий. Отношения сторон, связанные с обеспечением исполнения

местного значения и полномочии органов местного самоуправления создает очень опасную иллюзию возможности масштабного правового регулирования на местном уровне вопросов местного значения. Между тем основная тяжесть по регулированию данных вопросов лежит на Российской Федерации и ее субъектах. На уровне муниципальных образований лишь осуществляются конкретные полномочия, в том числе ограниченные полномочия по изданию нормативных актов.

По существу, в уставе муниципального образования необходимо лишь разделить вопросы местного значения — полномочия муниципального образования между органами местного самоуправления.

Перечень вопросов местного значения, содержащийся в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», является исчерпывающим и не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Муниципальные образования обязаны принимать к своему ведению данные вопросы, а органы государственной власти в свою очередь обязаны передать муниципальным образованиям необходимое имущество и оказывать финансовую помощь, если для решения этих вопросов у муниципальных образований недостаточно собственных средств.

Помимо вопросов местного значения в компетенции муниципальных образований может находиться целый ряд вопросов.

Прежде всего необходимо отметить вопросы так называемой остаточной компетенции. Органы местного самоуправления поселения, муниципального района и городского округа вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Данные вопросы должны быть закреплены в уставе соответствующего муниципального образования, поскольку именно в уставе закрепляются полномочия органов местного самоуправления.

Вопросы остаточной компетенции могут решаться органами местного самоуправления только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации). Таким образом, органы государственной власти

местных администраций). Понятие «вопросы местного значения» в нем лишь упоминалось и означало совокупность вопросов, находящихся в компетенции органов местного самоуправления.

Термин «предмет ведения» в отношении вопросов местного значения впервые употреблен в Федеральном законе 1995 г. Под ним понимались вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к таковым уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом 1995 г., законами субъектов Российской Федерации. Однако вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия трактовались в ст. 6 данного Закона как «предметы ведения местного самоуправления».

Фактически вопрос местного значения в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» также трактуется как предмет ведения, т. е. сфера общественных отношений, подлежащая регулированию на том или ином территориальном уровне. Между тем установление официальных символов муниципального образования, принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, иными словами, вопросы, требующие принятия нормативных актов, рассматриваются законодателем как полномочия, а установка указателей с названиями улиц и номерами домов — как вопрос местного значения.

Вопрос местного значения — это прежде всего вопрос, подлежащий решению, а не регулированию. Принятие органами местного самоуправления нормативных актов носит характер административного нормотворчества, а не полноценного законодательного регулирования.

Строго говоря, существуют только три категории предметов ведения, которые поименованы в Конституции Российской Федерации: вопросы исключительного ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, исключительного ведения Российской Федерации.

В отношении муниципальных образований более корректно, на наш взгляд, говорить о полномочиях. Постановка вопроса о полномочиях и компетенции территориального образования вполне правомерна. Аналогичным образом в Конституции Российской Федерации употребляются термины «полномочия Российской Федерации», «полномочия субъектов Российской Федерации». Искусственное разделение вопросов

3) создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муниципального заказа;

4) установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами;

5) организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;

6) принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организация сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставление указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

7) учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации;

8) осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами;

9) иные полномочия в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», уставами муниципальных образований.

Полномочия органов местного самоуправления осуществляются ими самостоятельно. Подчеркивается, что подчиненность органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования не допускается.

Предложенная законодателем трактовка предметов ведения муниципальных образований и полномочий органов местного самоуправления представляется несколько непоследовательной.

Закон Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации», действовавший с 1991 по 1995 год, содержал компетенцию конкретных органов местного самоуправления (советов и

ГЛАВА 3
КОМПЕТЕНЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

§ 1. Состав компетенции муниципальных образований

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» разделяет понятия «вопрос местного значения» и «полномочия органов местного самоуправления».

Вопросы местного значения Закон определяет как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

В отличие от Федерального закона 1995 г., Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» распределил вопросы местного значения между уровнями муниципальных образований.

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают следующими полномочиями:

1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов;

2) установление официальных символов муниципального образования;

Между тем практика идет по совершенно противоположному пути. Например, Законом Ленинградской области «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципальных образований Всеволожский район и Выборгский район и муниципальных образований в их составе»[13] в состав Всеволожского района в качестве городского поселения был включен город Сертолово, который по состоянию на 8 октября 2003 г. не входил в состав какого-либо района. В силу прямого указания абзаца четвертого ч. 3 ст. 84 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» город Сертолово должен был получить статус городского округа. Чтобы включить его в состав муниципального района, необходимо получить согласие населения города Сертолово и Всеволожского района. Однако соответствующее голосование не проводилось. Свое решение власти Ленинградской области мотивировали тем, что установление границ и наделение статусом — это процедуры, никак не связанные с преобразованием муниципальных образований, и согласие населения получать не нужно.

Данный пример вопиющего нарушения прав граждан, к сожалению, не является единичным.

Хочется верить, что в процессе применения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» волюнтаризм и административная целесообразность не будут преобладать над законностью.

[13] Вести. 2004. № 27.

статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района.

Показательно, что в проектах Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не предполагалось сохранять в неизменном виде какие-либо из фактически существовавших муниципальных образований. Планировалось установить границы муниципальных образований обоих уровней в соответствии с требованиями Федерального закона, не считаясь с имеющимися границами. Однако при доработке Закона данные революционные нормы были несколько скорректированы, но положение п. 1 ч. 1 ст. 85 в окончательной редакции Закона осталось.

Возникла коллизия: с одной стороны, муниципальным образованиям, по крайней мере на уровне ниже районного, предоставили гарантии их территориальной неприкосновенности, с другой — за субъектом Российской Федерации закрепили возможность устанавливать границы муниципальных образований и наделять их соответствующим статусом.

Казалось бы, никакого противоречия здесь нет. Если в субъекте Российской Федерации местное самоуправление осуществлялось на районном уровне, региональный закон определяет границы муниципальных образований — поселений. Границы районов либо сохраняются, либо изменяются в соответствии с требованиями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Если местное самоуправление осуществлялось на уровне ниже районного, закон субъекта Российской Федерации определяет границы муниципальных районов, а в случае необходимости преобразует муниципальные образования — поселения или изменяет их границы в соответствии с федеральным законом.

После того как территориальные преобразования завершены, муниципальные образования наделяются соответствующим статусом. Представляется, что наделение статусом означает приведение статуса муниципальных образований в соответствие с классификацией, используемой Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», т. е. является сугубо техническим актом. Даже если субъект Российской Федерации не наделит муниципальные образования каким-либо статусом, они не прекратят своего существования, по крайней мере, обратное не следует из содержания Закона.

Таким образом, на муниципальные образования, фактически существующие на 8 октября 2003 г., распространяются общие правила преобразования и изменения границ, предусмотренные Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В отношении городских поселений прямо установлены правила, согласно которым выделение поселения из состава района и образование городского округа, а также включение в состав района городского муниципального образования, в этот район не входившего, осуществляются в соответствии с положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», т. е. с согласия населения.

Формально в Российской Федерации 8 октября 2003 г. не было ни поселений, ни муниципальных районов, ни городских округов в терминологии Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако норма ч. 3 ст. 84 рассматриваемого Федерального закона должна как-то применяться. Единственным правомерным способом ее применения является аналогия закона. На районы, являющиеся муниципальными образованиями, необходимо распространить правила, касающиеся муниципальных районов, на муниципальные образования — городские поселения, не входящие в состав муниципальных образований районов, — правила, касающиеся городских округов, а на муниципальные образования, созданные на уровне ниже районного, — правила, касающиеся поселений.

В случае если в субъекте Российской Федерации местное самоуправление осуществлялось на уровне ниже районного, возможно исключительно формирование районного уровня местного самоуправления. Муниципальные образования уровня волости — поселка районного значения должны быть сохранены в прежних границах.

На практике возникает вопрос о значении понятий «установление границ муниципальных образований» и «наделение муниципальных образований статусом».

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» границы муниципальных образований должны быть установлены в соответствии с требованиями Федерального закона до 1 января 2005 г. В этот же срок муниципальные образования должны быть наделены

образования городского округа или включения в состав района поселения, ранее являвшегося городским округом. Представительный орган при всей его значимости не в состоянии адекватно отразить мнение населения. Во-первых, представительный орган поселения не всегда избирается посредством прямых выборов. Во-вторых, вопросы об изменении границ района объективно не могут постоянно стоять на повестке дня. Поэтому избиратели, голосуя за того или иного кандидата, как правило, не оценивают его позицию по территориальному вопросу. В-третьих, даже если предположить, что избиратели отдавали голоса кандидату, имея в виду в том числе и его позицию по территориальному вопросу, состав представительного органа отражает волеизъявление граждан на момент выборов, а не на момент, когда необходимо вывить мнение населения.

Принятое законодательное решение, разумеется, имеет свою логику. Проведение голосования в масштабах района — процедура в высшей степени затратная для соответствующих местных бюджетов, а значит, и для бюджета субъекта Российской Федерации, который будет вынужден прямо или косвенно учитывать данные расходы при предоставлении финансовой помощи. Однако открытым остается вопрос, является ли данная причина достаточной для несоблюдения требований Конституции Российской Федерации.

§ 7. Территориальная организация местного самоуправления в переходный период

Согласно ч. 3 ст. 84 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» преобразование муниципальных образований, существующих на день его официального опубликования, допускается до 1 января 2006 г. исключительно в порядке и по основаниям, установленным ст. 84 и 85 данного Федерального закона.

Из данной нормы, в частности, следует, что со дня официального опубликования Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (8 октября 2003 г.) изменение границ, преобразование муниципальных образований регулируются не законами субъектов Российской Федерации, а соответствующими статьями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 11–13).

Изменение статуса городского поселения — это преобразование городского поселения и прилегающего муниципального района, в результате которого городское поселение наделяется статусом городского округа и выводится из состава муниципального района либо теряет статус городского округа и входит в состав муниципального района.

Изменение статуса городского поселения осуществляется с согласия населения соответствующего городского поселения, выраженного путем голосования, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение, выраженного путем голосования.

Несогласие населения преобразуемого городского поселения или населения прилегающего района делает невозможным изменение статуса городского поселения.

Смысл данной нормы более чем очевиден: не дать крупным городским поселениям возможности выхода из состава района. Сложно предположить, что население района позволит выйти из его состава городскому поселению, на территории которого почти всегда находится значительное количество организаций, значимых для районного бюджета. Кроме того, на территории города всегда находятся объекты инфраструктуры, отсутствующие в прилегающей сельской местности.

Оценивая в целом предлагаемую схему преобразования и изменения границ муниципальных образований, необходимо отметить следующее.

Фактически федеральный законодатель наделил муниципальные образования — поселения территориальной неприкосновенностью. Без согласия населения поселений нельзя произвести никакие значимые территориальные преобразования, включая передачу поселения в состав другого муниципального района. Исключение составляют случаи, связанные с изменением границ поселения за счет ненаселенных территорий, а также с передачей населенного пункта из состава одного поселения в состав другого. Между тем ч. 2 ст. 131 Конституции Российской Федерации предписывает лишь выявлять мнение населения при изменении границ муниципальных образований. Таким образом, в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлены дополнительные по отношению к Конституции Российской Федерации гарантии местного самоуправления.

В отношении муниципальных районов ситуация прямо противоположная. Мнение населения муниципального района фактически выявляется только в случаях выделения из состава района поселения и

Преобразование муниципальных образований

Преобразованием муниципальных образований является объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа.

Преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Объединение муниципальных образований — это преобразование двух или более муниципальных образований, в результате которого преобразуемые муниципальные образования упраздняются, а на их территории создается новое муниципальное образование.

Объединение поселений осуществляется с согласия населения объединяемых поселений, выраженного путем голосования, либо на сходах граждан. Несогласие населения какого-либо из преобразуемых поселений делает невозможным объединение поселений.

Объединение муниципальных районов осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов. Мнение населения, выраженное представительными органами местного самоуправления, носит рекомендательный характер и не является обязательным для органов государственной власти.

Разделение муниципальных образований — это преобразование муниципального образования, в результате которого преобразуемое муниципальное образование упраздняется, а на его территории создается несколько (два или более) муниципальных образований.

Разделение поселения осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования, либо на сходах граждан. Несогласие населения какого-либо из образуемых поселений делает невозможным разделение поселения.

Разделение муниципального района осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района. Мнение населения, выраженное представительными органами местного самоуправления, носит рекомендательный характер и не является обязательным для органов государственной власти.

пунктов, выраженного путем голосования, либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов.

Несогласие населения поселения или населенного пункта делает невозможным изменение границ районов. Мнение представительных органов местного самоуправления носит рекомендательный характер и не является обязательным для органов государственной власти.

Изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, осуществляется с согласия населения данных населенных пунктов, выраженного путем голосования, либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих поселений.

Несогласие населения населенного пункта делает невозможным изменение границ поселений. Мнение представительных органов местного самоуправления носит рекомендательный характер и не является обязательным для органов государственной власти.

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.

Мнение населения, выраженное представительными органами местного самоуправления, носит рекомендательный характер и не является обязательным для органов государственной власти.

В данном случае решение законодателя представляется абсолютно логичным: изменение границ произойдет за счет ненаселенных территорий, следовательно, оно не является значимым для жителей соответствующих муниципальных образований. Необходимо также обратить внимание на то, что изменение границ муниципальных районов, не влекущее отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений к территориям других муниципальных районов, повлечет за собой изменение границ соответствующих поселений, за исключением случаев, когда изменение границ произойдет за счет межселенных территорий. В таких случаях необходимо выявлять мнение представительных органов местного самоуправления двух муниципальных районов и двух поселений.

применяться при установлении границ муниципальных районов на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях.

2. 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.

Внутригородская территория города федерального значения

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определил внутригородскую территорию города федерального значения как часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Установление и изменение границ внутригородских территорий, их преобразование осуществляются законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга с учетом мнения населения соответствующих внутригородских территорий.

§ 6. Изменение границ и преобразование муниципальных образований

Изменение границ муниципальных образований

Изменение границ муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

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

государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральные органы государственной власти обязаны инициировать процедуру изменения границ поселения.

Городской округ

Городской округ — это поселение, которое не входит в состав муниципального района.

Наделение поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации при наличии следующих условий:

1) сложившаяся социальная, транспортная и иная инфраструктура, необходимая для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

2) сложившаяся социальная, транспортная и иная инфраструктура, необходимая для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающего (прилегающих) муниципального района (муниципальных районов) установленных ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросов местного значения муниципального района и осуществления ими отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальныйрайон

Муниципальный район — это муниципальное образование, включающее в себя несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией.

Муниципальные районы образуются по следующим правилам.

1. Границы муниципального района определяются с учетом транспортной доступности до административного центра муниципального района и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в состав муниципального района. Указанные требования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации могут не

3. Сельский населенный пункт с численностью населения менее 100 человек, расположенный на территории с низкой плотностью населения или в труднодоступной местности, может непосредственно войти в состав района, если такое решение принято на сходе граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте.

К территориям с низкой плотностью населения относятся территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, плотность населения сельских поселений в которых более чем в три раза ниже средней плотности населения сельских поселений 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 населения относятся территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, плотность населения сельских поселений в которых более чем в три раза выше средней плотности населения сельских поселений в Российской Федерации. Перечень субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, территории которых относятся к территориям с высокой 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.

По смыслу ч. 5 ст. 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» уменьшение численности населения сельских населенных пунктов, являющихся муниципальными образованиями — поселениями, до 500 человек, а на территориях с высокой плотностью населения — до 1500 человек не влечет за собой необходимость изменения границ соответствующих поселений.

Если же численность населения сельских населенных пунктов, являющихся муниципальными образованиями — поселениями, составляет менее 500 человек, а на территориях с высокой плотностью населения — менее 1500 человек, органы местного самоуправления, органы

§ 5. Типы муниципальных образований

Поселение

Сельское поселение — это один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов).

Городское поселение — это город или поселок с прилегающей территорией (в составе городского поселения также могут находиться сельские населенные пункты, не являющиеся сельскими поселениями). Территория субъекта Российской Федерации, за исключением территорий с низкой плотностью населения, разграничивается между поселениями.

Населенный пункт городского типа (кроме городов федерального значения) наделяется статусом поселения вне зависимости от численности населения и размера территории.

Сельские поселения образуются по более сложным правилам.

1. Численность населения сельского поселения не может быть менее 1 тыс. человек.

2. Сельский населенный пункт с численностью населения менее 1 тыс. человек, как правило, входит в состав городского или сельского поселения.

3. Границы поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до административного центра сельского поселения и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в состав поселения. Указанные требования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации могут не применяться при установлении границ муниципальных районов на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях.

4. Поселение входит в состав одного муниципального района.

Из указанных правил существуют исключения.

1. На территориях с высокой плотностью населения минимальная численность населения сельского поселения составляет 3 тыс. человек.

2. 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 1 тыс. человек.

Что касается утраты правоспособности, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в отличие от Федерального закона 1995 г., не употребляет термин «упразднение муниципальных образований», однако фактически в случае объединения или разделения происходит именно упразднение или ликвидация ранее существовавших муниципальных образований. Упразднение в этом случае является оной из стадий преобразования.

Упразднение (ликвидация) муниципальных образований — процесс более сложный, нежели их образование. На первый взгляд, муниципальное образование теряет правоспособность с момента вступления в силу закона субъекта Российской Федерации, установившего границы муниципального образования, возникшего на базе ликвидируемого (упраздняемого) муниципального образования.

Между принятием решения о ликвидации и фактической ликвидацией может пройти значительный промежуток времени — так называемый переходный период. В течение переходного периода органы местного самоуправления возникающего (образованного) муниципального образования еще не сформированы, а властные полномочия на соответствующих территориях осуществляют органы местного самоуправления преобразуемых муниципальных образований.

Следовательно, упразднение (ликвидация) и потеря правоспособности муниципального образования происходят в момент прекращения полномочий органов местного самоуправления в процессе преобразования муниципального образования.

В связи с изложенным можно выделить следующие признаки муниципального образования.

1. Муниципальное образование — это специфический публично-правовой субъект.

2. Правосубъектность муниципального образования разделяется на правоспособность и дееспособность.

3. Муниципальное образование приобретает правоспособность с момента своего возникновения (образования), т. е. с момента вступления в силу закона субъекта Российской Федерации, установившего его границы.

4. Муниципальное образование приобретает дееспособность при формировании органов местного самоуправления, предусмотренных его уставом.

5. Муниципальное образование теряет правоспособность в момент прекращения полномочий органов местного самоуправления в процессе преобразования муниципального образования.

Население вправе реализовать право на осуществление местного самоуправления непосредственно после определения границ нового муниципального образования путем инициирования проведения местного референдума по вопросу о структуре органов местного самоуправления в порядке ч. 5 ст. 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В Санкт-Петербурге известен случай — так называемое «зеленогорское дело», когда муниципальное образование теряло свою дееспособность. Двумя решениями Зеленогорского федерального суда Курортного района Санкт-Петербурга от 17 августа 1998 г. и от 5 февраля 1999 г. были соответственно отменены результаты выборов в представительный орган местного самоуправления первого созыва и признан недействительным устав города Зеленогорска.

Полномочия органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге были возложены на Территориальное управление Курортного административного района — территориальный орган исполнительной власти Санкт-Петербурга. На имущество муниципального образования определением суда был наложен арест, а само имущество — передано на ответственное хранение начальнику управления делами Территориального управления Курортного административного района Санкт-Петербурга.

Такие решения на тот период не были предусмотрены законодательством, однако в сложившихся условиях они были правильными.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает возможность временного осуществления полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти, в том числе в чрезвычайных обстоятельствах, т. е. устанавливает нормы, позволяющие государству обеспечить непрерывность решения вопросов местного значения в любой ситуации.

Дееспособность приобретается муниципальными образованиями при формировании всех органов местного самоуправления, предусмотренных его уставом. Последнее обстоятельство носит принципиальный характер. Органы местного самоуправления наделяются полномочиями именно в соответствии с уставом муниципального образования. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» лишь задает общую схему распределения полномочий.

корпорации, муниципальное образование вряд ли можно охарактеризовать подобным образом».[12]

Полагаем достаточным констатировать, что муниципальное образование — это специфический публично-правовой субъект. Частноправовая составляющая в статусе муниципального образования, безусловно, присутствует, но не является определяющей. Необходимо помнить, что муниципальное образование создается для осуществления в его границах управленческих функций. Население муниципальных образований или «местное сообщество» являются самостоятельными субъектами права, не совпадающими с муниципальным образованием. Поэтому муниципальное образование участвует в правоотношениях через соответствующие органы местного самоуправления.

По общему правилу, органы местного самоуправления действуют на постоянной основе: один созыв сменяет другой, создавая преемственность власти. Однако вполне возможны ситуации, когда муниципальное образование существует, а соответствующих органов местного самоуправления нет.

Указанное обстоятельство позволяет разделять правоспособность и дееспособность муниципальных образований.

Муниципальное образование приобретает правоспособность с момента своего возникновения (образования). Определение момента возникновения (образования) муниципального образования — вопрос неоднозначный. С одной стороны, органы местного самоуправления — один из признаков, позволяющих определить территорию как муниципальное образование, с другой стороны, отсутствие органов местного самоуправления само по себе не может свидетельствовать об отсутствии муниципального образования. В конечном счете субъектом права на местное самоуправление является население соответствующей территории, а не органы власти. Поэтому правоспособность приобретается муниципальным образованием с момента вступления в силу закона субъекта Российской Федерации, установившего его границы. Именно в этот момент территориально определяется субъект местного самоуправления — население муниципального образования. В отношении реально существующих муниципальных образований моментом возникновения и соответственно приобретения правоспособности необходимо считать момент вступления в силу правового акта, определившего их границы.

[12] Там же. С. 320-321.

правовых образований, "публично-территориальное образование", а по отдельности — типы данной организационно-правовой формы».[9]

Конструкции юридического лица публичного права, территориальной корпорации являются традиционными для права государств Западной Европы. Так, Конституция Итальянской Республики именует области, провинции и коммуны «автономными учреждениями» (ст. 115 и 128).[10] В немецкой коммунально-правовой литературе и судебной практике общины и их объединения обозначаются как юридические лица — территориальные корпорации публичного права."

Между тем конструкция муниципального образования — юридического лица кажется привлекательной только в контексте гражданского права. Указав в ст. 124 ГК РФ на то, что государственные и муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами, законодатель решал сугубо прикладную задачу — уравнивал статус изначально не равных участников гражданского оборота. Из данной нормы нельзя делать выводы о наличии у государственных и муниципальных образований статуса или элементов статуса юридического лица. Безусловно, муниципальное образование как населенная территория сама по себе не может своими действиями осуществлять права и исполнять обязанности. Однако это не значит, что на муниципальные образования необходимо искусственно распространять какую-либо частноправовую конструкцию.

Представляется, что вопрос о правосубъектности территориальных образований выходит за пределы их гражданско-правового статуса. Однако ни конституционное, ни административное, ни муниципальное право не испытывают потребности в конструкции государственного муниципального образования как юридического лица. В этой конструкции нет необходимости вне частноправового контекста. Обоснованной представляется точка зрения Е. В. Гриценко, полагающей, что «несмотря на наличие отдельных признаков юридического лица и

[9] *Костин А. В.* Особенности Российской Федерации, федеральных и муниципальных образований как субъектов гражданского права: Автореф. канд. дис. М., 2002. С. 5.

[10] В русском переводе обычно используется термин «автономное образование», что отражает стремление вписать термин в советские и российские правовые реалии, однако термин «ente» означает прежде всего «учреждение» или «организацию».

" *Гриценко Е. В.* Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства. Значение опыта ФРГ для России. Иркутск, 2001. С. 164.

По существу, законодательство предоставляло субъектам Российской Федерации выбор: внедрять поселенческую или территориальную модель местного самоуправления со всеми недостатками, присущими каждой из моделей. Между тем в мировой практике поселенческая и территориальная модели практически нигде не существуют в чистом виде, они сочетаются в зависимости от специфики каждого государства.

Описываемые проблемы не имеют сугубо российской специфики: в любом государстве система муниципального управления строится, исходя из сочетания задач жизнеобеспечения населения, приближения органов власти к населению, а также с учетом необходимости осуществления публичных функций на низших территориальных уровнях.

§ 4. Муниципальное образование как субъект права

Муниципальное образование, исходя из определений, содержащихся в ч. 1 ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», — это населенная территория, в рамках которой осуществляется местное самоуправление.

Вместе с тем очевидно, что муниципальное образование является самостоятельным субъектом права. В частности, именно за муниципальными образованиями закрепляются вопросы местного значения, муниципальные образования являются субъектами права муниципальной собственности.

В последнее время предпринимаются попытки использовать свойственную праву ряда европейских стран конструкцию юридического лица публичного права для определения правового статуса государства и муниципальных образований.

Муниципальные образования именуются «корпорациями публичного права».[7] В. А. Горожанин полагает, что муниципальное образование является «юридическим лицом публичного права, институт которого Гражданский кодекс формально не признает, но по существу исходит из него при наделении муниципальных образований гражданской правосубъектностью».[8] Высказывается даже мнение, что «государство, федеральные и муниципальные образования в совокупности представляют отдельную организационно-правовую форму публично-

[7] *Лазарев В. В.* Комментарий к статье 12 Конституции Российской Федерации// Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1997. С. 68.

[8] *Горожанин В. А.* Понятие и особенности правового статуса субъектов местного самоуправления в Российской Федерации. Новосибирск, 1997. С. 19.

Последний вариант использовался достаточно редко. При его реализации возникали практически непреодолимые трудности, связанные с разграничением вопросов местного значения, источников доходов и муниципальной собственности.

В значительной части субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления были образованы на уровне районов и городов областного (краевого, республиканского) значения. С точки зрения взаимодействия регионального и муниципального уровней власти такой вариант оптимален: гораздо проще наладить организационные, межбюджетные, а в отдельных случаях и контрольные отношения с несколькими десятками районов, чем с сотней волостей (сельсоветов) и населенных пунктов.

Однако формирование органов местного самоуправления на уровне районов не решило проблему организации управления в нижестоящих территориальных образованиях. Волостные, сельские и поселковые администрации или аналогичные им органы формировались путем назначения их руководителей главами муниципальных образований районного уровня (реже — с участием представительных органов местного самоуправления, собраний (сходов) граждан и органов территориального общественного самоуправления). Возникала парадоксальная ситуация: местное самоуправление сформировано, но наиболее близкие к населению органы им не избираются, а назначаются «сверху». Порядок формирования, впрочем, не имеет в данном случае принципиального значения. Администрации, финансируемые по смете доходов и расходов, фактически — в режиме бюджетных учреждений — оказались лишены собственных доходных источников, какой-либо финансовой самостоятельности и, как следствие, возможности эффективно и оперативно решать текущие проблемы населения.

Вместе с тем формирование органов местного самоуправления на уровне населенных пунктов и сельских территорий также имеет свои недостатки.

Современное территориальное устройство субъектов Российской Федерации практически в неизменном виде существует с 70-х годов прошлого века. Вся инфраструктура создавалась с учетом районного деления. На практике это выражалось в приоритетном развитии районных центров, в которых размещались объекты общерайонного значения (больницы, транспортные предприятия).

В отрыве от районной инфраструктуры поселения и сельские территории (за исключением районных центров) неизбежно сталкивались с существенными трудностями.

В советский период советы и исполнительные комитеты создавались на уровне сельсоветов и районов. Областные и краевые советы также относились к местным.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» исходит из необходимости создания по всей стране двухуровневой системы местного самоуправления: муниципальные образования должны быть образованы как на уровне поселений, так и на уровне районов, предусматривается сочетание территориального и поселенческого принципов: образуются «базовые» муниципальные образования — поселения, а для решения вопросов межмуниципального характера образуются муниципальные районы. Отдельные городские поселения могут наделяться статусом городского округа и не входить в состав муниципального района.

Смысл законодательных предложений в принципе ясен: образовать местное самоуправление на низшем территориальном уровне строго по поселенческому принципу. Однако территориальный, а не поселенческий характер публичного управления в сельской местности сложно отнести к пережиткам советской системы. Земское управление в России строилось строго по территориальному принципу, а сельсоветы как территориальные единицы появились в результате административно-территориальной реформы 1923–1929 гг. как результат разукрупнения волостей.

Необходимость решительного отказа от отечественной управленческой традиции вызывает определенные сомнения.

В соответствии с Федеральным законом 1995 г. вопросы территориальной организации местного самоуправления регулировались субъектами Российской Федерации. Формально Конституция Российской Федерации требовала учитывать мнение населения при решении территориальных вопросов. На практике же мнение выясняется только при изменении границ муниципальных образований (как правило, проводился местный референдум). Вопрос о территориальном уровне, на котором осуществляется местное самоуправление, решался органами власти субъектов Российской Федерации, исходя из собственных представлений о должном.

Существовали три различных варианта: образование органов местного самоуправления: на уровне районов; на уровне поселений и сельских территорий; на уровне районов и нижестоящих территориальных образований одновременно.

положения для столиц и ряда других крупных городов (например, Одессы), однако с 1870 г. они утратили силу.

В советский период местные советы и их исполнительные комитеты создавались на уровне поселков и городов.

Конституция Российской Федерации ориентирует законодателя на поселенческий принцип организации местного самоуправления. В ст. 131 указывается, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях.

Территориальный принцип организации местного самоуправления состоит в преимущественном формировании муниципальных образований в пределах территориальных единиц, не являющихся поселениями.

Самоуправление по территориальному принципу образуется в сельской местности либо на территориальных уровнях выше поселения (район, уезд, провинция, округ).

Местное самоуправление в таких территориальных единицах обычно является результатом эволюции государственного управления на местах и постепенного вовлечения населения в решение публичных задач. Государственное управление должно осуществляться повсеместно, а не только в местах компактного проживания граждан. Поэтому для целей государственного управления в большей степени подходит территориальный, а не поселенческий принцип.

В Западной Европе провинции, департаменты и иные подобные образования создавались исключительно в целях государственного управления на местах.

Департаменты во Франции и провинции в Италии совершенно сознательно формировались вне связи с историческими границами, поскольку государства решали вопрос сохранения национального единства и минимизации влияния традиционной аристократии на государственную жизнь.

Постепенно в территориальных единицах образовывались консультативные органы, затем представительные органы власти, а в ряде государств (например, в Италии) управление на данных территориях было в значительной степени передано от центральной администрации местным выборным органам.

В России самоуправление по территориальному принципу было создано в 1864 г. и функционировало на основании Положения о губернских и уездных земских учреждениях 1864 и 1890 гг. Примечательно, что на уровне волостей земское самоуправление так и не было введено.

Сочетание двух способов управления зависит от государственного устройства, национальных, исторических, иных традиций государства, что в полной мере относится к Российской Федерации.

§ 3. Поселенческий и территориальный принципы организации местного самоуправления

Поселенческий принцип организации местного самоуправления состоит в преимущественном формировании муниципальных образований в местах компактного проживания населения — субъекта местного самоуправления.

Исторически поселенческий принцип восходит к средневековому городскому управлению в Западной Европе и к периоду освоения Северо-Американского континента.

Наиболее последовательно поселенческий принцип реализован во Франции. В соответствии с Законом от 14 и 22 декабря 1789 г. муниципалитет был учрежден в каждом городе, поселении и сельском сообществе.[5]

В эпоху Первой империи число коммун составляло около 40 тыс., в настоящее время — более 36 тыс. Таким образом, число коммун во Франции относительно стабильно. Для сравнения, в Италии насчитывается около 8 тыс. коммун, а в ФРГ (до объединения Германии) их было около 24 тыс. И это при том, что перечисленные страны вполне сопоставимы по территории и населению. В более чем 90 % коммун проживает менее 2 тыс. жителей, лишь 2 % коммун имеют население более 10 тыс. жителей, однако в них сосредоточено около половины населения страны. Около половины всех коммун Европейского союза французские. Число коммун с населением менее 2 тыс. жителей утроилось со времени их первичного образования.[6]

В Западной Европе и Северной Америке муниципальные образования создавались в результате самоорганизации населения, признаваемой впоследствии государством, либо создавались государством в целях осуществления местного самоуправления.

Для России самоуправление по поселенческому принципу характерно исключительно в городах. Первым правовым актом, регламентирующим самоуправление в городах, являлось Городовое положение 1870 г., измененное в 1892 г. Несколько раньше были приняты Городовые

[5] *Rémond B., Blanc J.* Les collectivités locales. P. 54.
[6] Ibid. P. 62.

Так, милиция общественной безопасности подчиняется Министерству внутренних дел Российской Федерации, а также соответствующим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Децентрализованное управление — это тип публичного управления, при котором публичные функции в локально-территориальных образованиях осуществляют органы власти соответствующих территориальных образований.

Децентрализованное управление имеет следующие признаки.

1. Органы и должностные лица избираются населением соответствующей территории либо назначаются выборными органами и должностными лицами.

2. Органы власти подотчетны населению соответствующей территории.

3. Должностные лица могут быть отстранены от должности, а органы — распущены органами и должностными лицами вышестоящих территориальных образований только в связи с конкретными правонарушениями.

4. Органы власти имеют собственную финансовую базу: самостоятельный бюджет, налоги и сборы и иные доходы.

5. Имущество, находящееся в собственности территориального образования, может быть отчуждено только по решению сособственника (приватизация), на основании судебного решения либо в порядке отчуждения имущества для государственных нужд.

6. Органы и должностные лица действуют в интересах соответствующей территории.

В любом государстве деконцентрированное и децентрализованное управление сочетаются друг с другом.

В федеративных и децентрализованных унитарных государствах органы власти общей компетенции создаются по децентрализованному принципу, поскольку для осуществления широкого круга полномочий в рамках локально-территориальной единицы органически необходима обратная связь с местным населением.

Что касается правоохранительных контрольно-надзорных и иных подобных функций, для их осуществления связь с местным населением не нужна, а иногда и просто противопоказана. Так, осуществление оперативно-розыскной деятельности, расследование уголовных дел, осуществление правосудия должны осуществляться на основании закона, без оглядки на общественное мнение.

В зависимости от характера создаваемых органов различаются три типа деконцентрированного управления: комиссарства, государственные периферийные службы и органы двойного подчинения.

1. *Комиссарство.* Данный термин возник во времена Великой французской революции, когда центральная власть назначала в провинции своих представителей с неограниченными полномочиями. В современный период комиссарство означает создание в локально-территориальных образованиях органов власти общей компетенции. Наиболее характерными примерами комиссарств являлись главы администраций субъектов Российской Федерации, назначаемые в первой половине 90-х годов Президентом Российской Федерации. В системе местного самоуправления к комиссарствам можно было отнести волостные и сельские администрации, назначаемые органами местного самоуправления районного уровня (в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» создание подобных органов невозможно).

2. ***Государственные периферийные*** *службы.* В отличие от комиссарств, такого рода службы создаются отраслевыми органами государственной власти. В Российской Федерации почти каждый федеральный орган исполнительной власти имеет в своем составе территориальные подразделения для осуществления своих функций на местах. Наиболее разветвленную сеть территориальных органов имеют правоохранительные органы: Министерство внутренних дел, Федеральная служба безопасности, Прокуратура, большое количество территориальных налоговых органов.

Территории, на которых осуществляют свою деятельность территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, определяются данными органами самостоятельно, исходя их характера решаемых задач. Правоохранительные органы в основном следуют общему локально-территориальному делению; Министерство обороны строит систему территориальных органов военного управления в зависимости от расположения войск, важности территорий для обороны, иных факторов, не связанных с территориальным устройством государства; территория деятельности территориальных антимонопольных органов может включать в себя несколько субъектов Российской Федерации.

3. ***Органы двойного подчинения.*** В настоящее время число органов, находящихся в одновременном подчинении вышестоящих органов и органов власти соответствующей территории, относительно невелико.

§ 2. Организация управления в локально-территориальных единицах

Существуют два способа организации управления в локально-территориальных единицах: децентрализованный и деконцентрированный. Данная классификация заимствована из французской доктрины административного права.[1]

Во французском праве противопоставляется децентрализация, «которая состоит в распределении полномочий между государством и территориальными образованиями различными способами согласно историческим традициям каждой страны»,[2] и деконцентрация, «посредством которой государство не передает свою власть, оно только приближается к гражданам, создавая на местах специализированные службы, наделенные некоторой автономией».[3]

Деконцентрированное управление — это тип публичного управления, при котором публичные функции государства, государственного или муниципального образования осуществляются в рамках нижестоящих локально-территориальных единиц.

Деконцентрированное управление обладает следующими признаками.

1. Органы власти и должностные лица назначаются вышестоящими органами, а не избираются населением соответствующей территории.

2. Органы власти подотчетны вышестоящим органам.

3. Должностные лица могут быть отстранены от должности вышестоящими органами и должностными лицами на основании административного усмотрения, вне связи с конкретными правонарушениями.

4. Органы власти не имеют собственной финансовой базы: отсутствует самостоятельный бюджет, финансирование осуществляется из бюджета вышестоящего уровня.

5. Объекты собственности передаются и изымаются вышестоящими органами по собственному усмотрению.

6. Органы и должностные лица действуют в общегосударственных интересах.[4]

[1] *Auby J. B., Auby J. F.* Droit des collectivités locales. Paris. 1990; *Remand B., Blanc J.* Les collectivites locales. Paris, 1992.

[2] *Rémond B.. Blanc J.* Les collectivites locales. P. 32.

[3] Ibid.

[4] В случае назначения их органами власти субъекта Российской Федерации или муниципального образования органы и должностные лица действуют в интересах субъекта Российской Федерации и муниципального образования соответственно.

муниципальные образования — поселения, либо получают статус поселений. На одном уровне с волостями (сельсоветами) существовали населенные пункты районного значения, не входившие в состав сельсоветов. Они в настоящее время также становятся муниципальными образованиями — поселениями. К этому уровню относятся и районы в городах.

Четвертый уровень. Наиболее мелкие сельские населенные пункты. В советский период публичные функции на данных территориях фактически осуществляли правления колхозов и директора совхозов, а государственная власть была представлена только должностными лицами органов внутренних дел. В настоящее время они либо входят в состав поселений, либо становятся муниципальными образованиями — поселениями.

Функционально-отраслевое локально-территориальное деление — это разделение территории государства на внутренние локальные территории, в рамках которых создаются и осуществляют свою деятельность органы власти отраслевые или межотраслевые. К ним, в частности, относятся военные округа, пограничные округа, водные бассейны. Федеральные округа также являются функционально-отраслевыми локально-территориальными единицами.

Экономическое локально-территориальное деление в Российской Федерации представлено прежде всего экономическими районами (Северо-Западный, Центрально-Черноземный, Восточно-Сибирский и т. д.), территориально-производственными комплексами, нефтегазовыми «провинциями». Ранее они имели большое значение для планирования развития народного хозяйства.

В настоящее время в рамках экономических районов и других экономических локально-территориальных единиц в основном собирается статистическая информация, т. е. для целей государственного управления они практически не используются.

Чрезвычайное локально-территориальное деление используется, когда на тех или иных территориях необходимо временно ввести режим управления, отличный от общеустановленного. Например, это территории, на которых введено чрезвычайное положение, территории проведения контртеррористической операции.

тивное устройство и территориальную организацию местного самоуправления именовать административно-территориальным делением не вполне корректно.

Общее локально-территориальное деление имеет четыре уровня.

Первый уровень — это субъекты Российской Федерации.

Второй уровень — районы. С районного уровня создаются органы местного самоуправления. Имеется в виду так называемый «сельский район», а не район как часть крупного города. Однако термин «район» может означать не только муниципальный район. Так, федеральные суды общей юрисдикции низшего уровня именуются районными судами, между тем территории, в рамках которой они функционируют, могут не совпадать с территорией муниципального района, поскольку границы муниципальных районов устанавливаются законами субъектов Российской Федерации, а районные суды образуются федеральным законом. Кроме того, в рамках районов осуществляют свою деятельность федеральные органы исполнительной власти: милиция, прокуратура, налоговые органы. Территории, на которых осуществляют свою деятельность структурные подразделения соответствующих органов власти, определяются самими органами и тоже именуются районами. Таким образом, одновременно могут существовать несколько «районов» (муниципальный, «судебный», «прокурорский», «налоговый» и т. д.) с одним названием, но разными границами.

В советский период это было исключено в принципе. Изменение границ района означало автоматическое изменение территориальной юрисдикции всех органов, действующих в рамках района. Выходом из сложившейся ситуации могло бы стать закрепление термина «район» только за муниципальными образованиями. В отношении прочих органов это означает использование других терминов: «округ», «судебный округ».

На одном уровне с районами находятся населенные пункты областного (краевого, окружного, республиканского) значения, выведенные из состава районов. В советский период они именовались городами областного (краевого, окружного, республиканского) подчинения. Сейчас данные поселения наделяются статусом городских округов либо становятся городами районного значения.

Третий уровень. Территориальные единицы уровня ниже района. В советское время они именовались сельсоветами, в 90-е годы в отдельных субъектах Федерации их переименовали в волости и сельские округа. В настоящее время они либо разделяются на отдельные

ГЛАВА 2

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Понятие и виды локально-территориального деления

В любом государстве публичная власть не может осуществляться из единого центра, возникает необходимость передачи управленческих функций из центра на территории. Для осуществления публичных функций на местах существует локально-территориальное деление.

Локально-территориальное деление — это разделение территории государства на внутренние локальные территории, в рамках которых осуществляются публично-властные функции и создаются органы публичного (государственного и муниципального) управления.

Существует несколько видов локально-территориального деления: общее, функционально-отраслевое, экономическое, чрезвычайное.

Общее локально-территориальное деление — это разделение территории государства на внутренние локальные территории, в рамках которых создаются и осуществляют свою деятельность органы власти общей компетенции. В советский период оно именовалось административно-территориальным делением. В настоящее время административно-территориальное деление в узком смысле — это разделение территории субъекта Российской Федерации на территориальные единицы, в рамках которых осуществляется государственное управление. Федера-

Право на местное самоуправление в судебном порядке может защищаться как органами и должностными лицами местного самоуправления, так и гражданами, проживающими на территории муниципального образования.

Органы местного самоуправления имеют право обращаться в соответствующие суды общей юрисдикции, арбитражные суды, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации. Конституция Российской Федерации не предусматривает право органов местного самоуправления на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации. Впрочем, известен случай, рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации жалобы администрации муниципального образования.[32]

Граждане вправе обращаться за защитой права на местное самоуправление в суды общей юрисдикции, а если их право нарушено законом, подлежащим применению в конкретном деле, — в Конституционный Суд Российской Федерации.

В суде могут быть обжалованы нормативные и ненормативные акты, а также действия (бездействие), нарушающие права на местное самоуправление.

Необходимо особо отметить, что граждане вправе обжаловать решения органов местного самоуправления, в том числе муниципальные правовые акты.

3. *Самозащита права на местное самоуправление.* Граждане вправе предпринимать широкий круг мер по самозащите права на местное самоуправление:

1) отзыв выборных лиц местного самоуправления;

2) обращение за государственной защитой права, в том числе обращение в суд;

3) это защита своих прав через обращения в органы местного самоуправления;

4) защита прав через массовые гражданские акции (митинги, демонстрации и т. д.) и через самоорганизацию граждан и механизмы гражданского общества (обращение в неправительственные, общественные организации, средства массовой информации и т. д.).

[32] *Определение* Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июня 2003 г. № 274-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Санкт-Петербургского городского суда о проверке конституционности абзаца второго пункта 3 статьи 6 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и жалобы администрации муниципального образования "Смольнинское" на нарушение той же нормой конституционных прав и свобод» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 6.

Во-первых, органы законодательной власти создают надлежащую правовую базу для осуществления местного самоуправления и защиты прав граждан в процессе осуществления местного самоуправления.

Во-вторых, органы исполнительной власти обязаны обеспечивать реализацию права на местное самоуправление в процессе осуществления государственного управления.

В-третьих, правоохранительные органы осуществляют деятельность органов по выявлению правонарушений и преступлений в сфере местного самоуправления, что, в частности, относится к надзорной деятельности Прокуратуры.

В-четвертых, гарантом прав и свобод человека и гражданина, в том числе права на местное самоуправление, является Президент Российской Федерации.

В-пятых, Уполномоченный по правам человека принимает меры по защите права на местное самоуправление.

В-шестых, можно назвать деятельность судов по осуществлению правосудия.

В-седьмых, привлечение органов и должностных лиц к конституционно-правовой ответственности перед государством связано с грубым нарушением прав и свобод человека и гражданина. Иными словами, государство защищает право граждан на местное самоуправление от его нарушения органами и должностными лицами местного самоуправления.

В-восьмых, осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления связано с защитой прав граждан в чрезвычайных обстоятельствах или с неэффективной деятельностью органов местного самоуправления, принимающих решения, ведущие муниципальные образования к финансовому краху.

2. *Судебная защита права на местное самоуправление.* Конституция Российской Федерации гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод. Более того, право на судебную защиту как гарантия местного самоуправления прямо закреплено в ст. 133 Конституции Российской Федерации.

Судебный механизм защиты нарушенных прав является наиболее универсальным и эффективным. В судебном порядке можно защищать свои права в случае их нарушения неограниченным кругом субъектов: физическими и юридическими лицами, органами и должностными лицами государственной власти и местного самоуправления.

В-третьих, муниципальные образования в соответствии с Конституцией и Бюджетным кодексом Российской Федерации имеют право на компенсацию дополнительных расходов или уменьшения доходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.

В-четвертых, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Бюджетный кодекс Российской Федерации закрепляют право муниципальных образований на финансовую помощь со стороны государства в случае недостаточности собственных средств для осуществления минимально необходимых расходов.

III. *Гарантии защиты права на местное самоуправление*

Существуют три основных способа защиты права на местное самоуправление.

1. *Государственная защита прав и свобод.* Конституция Российской Федерации относит вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина к исключительному ведению Российской Федерации (п. «в» ст. 71) и к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «б» ст. 72), что свидетельствует о важности этих вопросов для Российского государства.

Из ст. 2 Конституции Российской Федерации следует, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Согласно ст. 18 Основного закона права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Право на местное самоуправление как конституционное право должно защищаться наряду со всеми прочими. В большинстве случаев для получения от государства защиты права на местное самоуправление соответствующие субъекты должны заявить о нарушении своих прав, обратившись в уполномоченный орган или в суд. Однако государство само вправе предпринимать меры по защите прав граждан. В частности, это относится к прокурорскому надзору, уголовному и административному преследованию, а также к конституционно-правовой ответственности перед государством.

Для защиты права на местное самоуправление у государства имеется широкий арсенал средств.

полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Из определения муниципального правового акта, содержащегося в ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», следует другая важная гарантия: государство признает за муниципальными образованиями право издавать правовые акты, а исполнение данных актов обеспечивается принудительной силой государства. Частью 3 ст. 7 этого Закона установлено, что муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Общая норма об ответственности за неисполнение муниципальных правовых актов в федеральном законодательстве отсутствует, да и необходимости в ней нет. Ответственность установлена за неисполнение муниципальных правовых актов, принятых в конкретных сферах. Например, Налоговый кодекс Российской Федерации устанавливает ответственность в том числе и за нарушение актов законодательства о налогах и сборах, принимаемых органами местного самоуправления.

Решения, принятые путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, также подлежат обязательному исполнению на территории муниципального образования (ч. 7 ст. 22 и ч. 7 ст. 25 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

II. *Гарантии, обеспечивающие ресурсную базу местного самоуправления*

Во-первых, муниципальная собственность закреплена в Конституции Российской Федерации в качестве одной из самостоятельных форм собственности, которая признается и защищается наряду с государственной и частной. На практике это означает, что государство не вправе произвольно изымать имущество у муниципальных образований.

Во-вторых, у муниципальных образований имеются самостоятельные местные бюджеты, закрепленные законом доходы бюджета, право устанавливать местные налоги и сборы.

I. *Гарантии самостоятельности местного самоуправления*

Основной гарантией является конституционное закрепление главных внутренних признаков местного самоуправления — автономности, самостоятельности, независимости.

Нормы о том, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, содержатся в главе I Конституции Российской Федерации «Основы конституционного строя» и не могут быть изменены в рамках действующей Конституции.

В Федеральном законе 1995 г. содержалась гарантия местного самоуправления, заключающаяся в запрете на ограничение прав местного самоуправления, установленных в Конституции Российской Федерации и данном Федеральном законе.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» такой гарантии не содержит. Впрочем, в нем воспроизводится общая конституционная гарантия от необоснованного ограничения прав и свобод. Установленные Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» права граждан на осуществление местного самоуправления могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 5 ст. 13 Конституции Российской Федерации, ч. 3 ст. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Важной гарантией местного самоуправления является норма ст. 131 Конституции Российской Федерации о том, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Гарантией от произвольного расширения обязанностей местного самоуправления является конституционная норма о том, что наделение отдельными государственными полномочиями осуществляется только с передачей необходимых материальных и финансовых средств.

Часть 3 ст. 20 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» развивает конституционную норму, указывая, что органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных

§ 6. Гарантии местного самоуправления

Гарантии местного самоуправления — это система средств, мер и условий, обеспечивающих реализацию права на местное самоуправление, а также эффективность системы местного самоуправления в целом.

Гарантии местного самоуправления делятся на экономические, политические, духовные и юридические.

Экономические гарантии — это сложившиеся в Российской Федерации экономические отношения, обеспечивающие возможность осуществления местного самоуправления. В первую очередь это касается плюрализма форм собственности и рыночной экономики. В условиях господства государственной или «общенародной» собственности отсутствуют предпосылки для осуществления реального самоуправления, поскольку экономическая централизация лишает муниципальные образования ресурсной базы, неизбежно ведет к финансовой централизации и превращению местных органов власти в придаток государственного аппарата.

Политические гарантии — это сложившийся в Российской Федерации конституционный строй, подразумевающий приоритет прав и свобод человека и гражданина над интересами государства, разделение властей, принцип правового государства. В условиях тоталитарных или авторитарных политических режимов самоуправление попадает под политический и административный контроль государства.

Духовные гарантии — это имеющаяся в обществе система идей и ценностей, одной из которых является самоуправление. Местное самоуправление не станет эффективным, пока социальная ценность самоуправления не будет в полной мере воспринята населением. Самоуправление предполагает широкое вовлечение населения в решение местных задач, развитие собственных гражданских инициатив в сфере местного самоуправления, в широком смысле — формирование в рамках муниципальных образований реальных институтов гражданского общества. Впрочем, развитие гражданской инициативы неотделимо от финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления и повышения уровня жизни населения.

Юридические гарантии — это система правовых средств, обеспечивающих реализацию права на местное самоуправление, эффективность системы местного самоуправления в целом, а также эффективность отдельных ее элементов.

Гарантии местного самоуправления можно разделить на следующие группы.

не менее 3 % от общей численности избирателей муниципального образования, организовавшая сбор подписей граждан и представление подписных листов в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другими федеральными законами для проведения местного референдума. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации проверяет подлинность собранных подписей граждан, назначает дату проведения местного референдума (схода граждан), осуществляет иные предусмотренные Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другими федеральными законами полномочия избирательной комиссии муниципального образования по проведению местного референдума (схода граждан). Полномочия местной администрации по организационному и материально-техническому обеспечению проведения местного референдума (схода граждан) осуществляет исполнительный орган государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

При отсутствии инициативы граждан о проведении местного референдума (схода граждан) структура органов местного самоуправления определяется представительным органом вновь образованного муниципального образования после его избрания.

В решении о структуре органов местного самоуправления муниципального образования, принимаемом на местном референдуме (сходе граждан), устанавливаются:

1) структура (перечень) и наименования органов местного самоуправления;

2) порядок избрания и полномочия главы муниципального образования.

Изменение структуры органов местного самоуправления осуществляется не иначе как путем внесения изменений в устав муниципального образования. Решение представительного органа муниципального образования об изменении структуры органов местного самоуправления вступает в силу не ранее чем по истечении срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего указанное решение.

с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек, поскольку в них представительного органа нет в принципе и используется модель «сход — мэр».

Законодатель предоставил небольшим муниципальным образованиям возможность упростить систему органов и должностных лиц местного самоуправления прежде всего в целях экономии бюджетных средств. Доля расходов на содержание органов местного самоуправления в небольших муниципальных образованиях достаточно высока.

В модели «совет — председатель — мэр» организация работы представительного органа фактически возлагается на местную администрацию и отпадает необходимость содержания собственного аппарата представительного органа.

Разумеется, говорить о системе сдержек и противовесов в данной ситуации не приходится, впрочем, система разделения властей не обязательна для муниципального уровня власти. Кроме того, у муниципальных образований с численностью населения менее 1000 человек остается возможность построить систему органов местного самоуправления по моделям «совет — мэр» или «совет — управляющий».

Структура органов местного самоуправления, а фактически модель местного самоуправления определяется населением вновь образованного муниципального образования на местном референдуме (в муниципальном образовании с численностью населения менее 100 человек —на сходе граждан) или представительным органом муниципального образования и закрепляется в уставе муниципального образования.

Назначение и обеспечение проведения местного референдума или схода граждан по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования осуществляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации при наличии соответствующей инициативы жителей вновь образованного муниципального образования.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации проводят местный референдум или сход граждан по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования в случае, если в течение одного месяца со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации об установлении границ соответствующего муниципального образования с инициативой о проведении местного референдума (схода граждан) выступила группа избирателей муниципального образования численностью

министрации является нарушение условии контракта, а не положений правовых актов муниципального и регионального уровня. Неужели в Российской Федерации контракты в муниципальной сфере соблюдаются строже, чем законы?

Вместе с тем в рассматриваемой модели у представительного органа муниципального образования имеется гораздо больше возможностей по контролю за деятельностью местной администрации, нежели в модели «совет — мэр». По крайней мере, у представительного органа есть возможность обратиться в суд для расторжения контракта с главой местной администрации.

3. *Модель «сход —мэр»*. В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. В ст. 25 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», регламентирующих проведение схода, упоминаются как глава муниципального образования, так и глава *местной администрации*.

Между тем очевидно, что в отсутствие представительного органа глава муниципального образования может быть только главой местной администрации (если нет представительного органа, у него не может быть председателя).

Из ч. 2 и 3 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следует, что глава муниципального образования с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек может избираться населением муниципального образования на основе всеобщего, прямого, равного избирательного права при тайном голосовании либо на сходе граждан.

Таким образом, модель «сход — мэр» аналогична модели «совет — мэр», но в ней отсутствует представительный орган муниципального образования.

4. *Модель «совет — председатель — мэр»*. В поселениях с численностью населения менее 1000 человек глава муниципального образования независимо от способа его избрания одновременно может быть председателем представительного органа поселения и главой местной администрации. В этом случае представительный орган муниципального образования может не наделяться правами юридического лица. Данная модель не может применяться в муниципальных образованиях

представительным органом из своего состава, либо населением муниципального образования на основе всеобщего, прямого, равного избирательного права при тайном голосовании.

Местную администрацию возглавляет глава местной администрации, назначаемый на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

Конкурсную комиссию, на которую возлагаются функции по отбору кандидатов, формирует представительный орган муниципального образования, а если речь идет о муниципальном районе или городском округе, $^{2}/_{3}$ ее членов назначаются представительным органом муниципального района (городского округа), а $^{1}/_{3}$ — законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

В то же время конкурс на замещение должности главы местной администрации и заключение с главой администрации контракта выглядят несколько надуманными.

В идеале конкурсная комиссия должна отобрать достойнейших кандидатов по их профессиональным качествам. На практике же в любом случае будет назначен кандидат, пользующийся доверием большинства в представительном органе и отвечающий формальным требованиям. Именно представительный орган формирует состав конкурсной комиссии либо полностью, либо на $^{2}/_{3}$.Очевидно, что большинство сформирует нужный состав комиссии, которая, в числе других, отберет нужную кандидатуру, и глава местной администрации будет избран. Если же возникнет желание нанять квалифицированного менеджера, то представительному органу ничто не мешает провести отбор и без регулирования вопроса в федеральном законе.

Так же не вполне обоснованно положение закона о заключении контракта с главой местной администрации. Конечно, это выглядит очень демократично и прогрессивно. Но условия контракта утверждаются представительным органом поселения либо представительным органом муниципального района (городского округа) и законом субъекта Российской Федерации. От того, что условия будут продублированы в контракте, их значимость не увеличивается. Тем более непонятно, почему основанием досрочного прекращения полномочий главы местной ад-

в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».[30] Такую форму правления можно охарактеризовать как классическую президентскую республику (избираемый народом президент является главой правительства).

При этом модель, применяемая на местном уровне, является более авторитарной: в субъектах Российской Федерации необходимо сформировать коллегиальный высший исполнительный орган государственной власти, в то время как местная администрация — это совокупность отраслевых и территориальных органов, полностью подотчетных главе администрации.

В соответствии с Законом Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации»[31] 1991 г. использовалась схожая модель с одним исключением: глава местной администрации являлся лишь руководителем исполнительного органа, а не главой муниципального образования.

Рассматриваемая модель чрезвычайно широко распространена в Российской Федерации, и нет сомнений, что именно она продолжит доминировать. Между тем практика показала, что в модели «совет — мэр» представительный орган не всегда может эффективно осуществлять контроль за деятельностью главы муниципального образования и местной администрации. Напротив, у главы муниципального образования имеются эффективные рычаги на представительный орган.

2. *Модель «совет — управляющий».* Представительный орган муниципального образования избирается населением муниципального образования на основе всеобщего, прямого, равного избирательного права при тайном голосовании либо формируется из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства. В последнем случае модель «совет — управляющий» является единственно возможной.

Глава муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования, избирается либо

[30] **СЗ РФ.** 1999. **№ 42.** Ст. 5005.

[31] **Ведомости** Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. **Ст. 1010.**

Органы местного самоуправления можно разделить на основные, т. е. органы, которые в обязательном порядке должны быть созданы в муниципальном образовании, и факультативные органы.

К обязательным органам относятся представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования). Исключение составляют муниципальные образования с численностью менее 100 избирателей, в которых полномочия представительного органа исполняются сходом граждан. Прочие органы являются факультативными и могут создаваться в соответствии с уставом муниципального образования.

На микроуровне система местного самоуправления — это совокупность способов осуществления местного самоуправления, установленная в конкретном муниципальном образовании.

Использование форм непосредственного самоуправления в конкретном муниципальном образовании зависит не столько от решений, принимаемых органами местного самоуправления, сколько от наличия инициативы со стороны населения.

Что касается структуры органов местного самоуправления, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в отличие от Федерального закона 1995 г., предоставляет муниципальным образованиям гораздо меньше возможностей по конструированию системы органов. По существу, муниципальные образования могут лишь выбрать одну из моделей, предложенных федеральным законодателем.

1. *Модель «совет — мэр».* Глава муниципального образования избирается населением муниципального образования на основе всеобщего, прямого, равного избирательного права при тайном голосовании и возглавляет местную администрацию. Представительный орган такого образования избирается населением муниципального образования на основе всеобщего, прямого, равного избирательного права при тайном голосовании.

Глава муниципального образования не только возглавляет местную администрацию, но и является высшим должностным лицом муниципального образования.

На местном уровне в значительной степени воспроизводится модель разделения властей, а также система здержек и противовесов, аналогичная модели, применяемой в субъектах Российской Федерации

Среди форм непосредственного самоуправления населения обязательными являются муниципальные выборы, сход граждан, общественные слушания по отдельным вопросам, а также голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. Прочие формы применяются только при наличии соответствующей инициативы.

По содержанию формы непосредственного самоуправления населения делятся на следующие группы.

1. Формы непосредственного самоуправления населения, связанные с персональным составом органов и должностных лиц местного самоуправления. К ним относятся: муниципальные выборы; голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

2. Формы непосредственного самоуправления, при помощи которых население решает по существу вопросы, находящиеся в компетенции муниципального образования: местный референдум, сход граждан.

3. Формы непосредственного самоуправления, посредством которых население участвует в решении вопросов, находящихся в компетенции муниципального образования, а также вопросов территориальной организации местного самоуправления: муниципальные выборы; голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания; собрание граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления; другие формы непосредственного самоуправления населения.

Органы местного самоуправления

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» прямо упомянуты следующие органы местного самоуправления: представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, избирательная комиссия муниципального образования. Однако перечень органов местного самоуправления, указанный в Законе, не является исчерпывающим, допускается создание иных органов.

Между тем опубликование является лишь частным случаем обнародования. Представляется, что допустимо использование иных способов обнародования муниципальных правовых актов, помимо официального опубликования, например, вывешивание текста правового акта на специальных информационных стендах. Такой порядок, впрочем, должен обеспечивать возможность ознакомления граждан с содержанием правовых актов.

Существуют правовые акты, которые в обязательном порядке должны быть официально опубликованы, а не обнародованы иным способом в силу прямого указания федерального закона, например, акты законодательства о налогах и сборах.

§ 5. Система местного самоуправления в Российской Федерации

Систему местного самоуправления необходимо рассматривать на макро- и микроуровне.

Из определения местного самоуправления, содержащегося в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», следует, что население муниципальных образований осуществляет местное самоуправление непосредственно или через органы местного самоуправления.

В связи с этим система местного самоуправления на макроуровне — это совокупность способов осуществления местного самоуправления.

Элементы системы местного самоуправления делятся на две группы: формы непосредственного самоуправления населения и органы местного самоуправления.

Формы непосредственного самоуправления населения

К формам непосредственного самоуправления населения относятся местный референдум; муниципальные выборы; голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; сход граждан; правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания; собрание граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления; другие формы непосредственного самоуправления населения.

пальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются нормативным правовым актом органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты.

Муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации.

Муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом.

Федеральный законодатель разделяет понятия «опубликование» и «обнародование». Аналогичное законодательное решение содержалось в Федеральном законе 1995 г.

Опубликование означает первую публикацию текста муниципального правового акта в официальном печатном органе муниципального образования. Печатный орган должен быть прямо указан в уставе муниципального образования. Таким органом может являться специальное издание, предназначенное для опубликования муниципальных правовых актов (аналог Собрания законодательства Российской Федерации), или иное периодическое печатное издание, для которого опубликование правовых актов не является основной задачей. Совершенно не обязательно, чтобы печатное издание было учреждено каким-либо органом местного самоуправления, это может быть любое периодическое печатное издание, поименованное в уставе муниципального образования и распространяемое на территории муниципального образования. В последнем случае отношения муниципального образования и печатного издания должны строиться на основе договора.

Известны также случаи, когда муниципальные правовые акты публикуются в органах официального опубликования региональных правовых актов, что вполне правомерно, поскольку обеспечивает информирование населения.

юридической силой по отношению к прочим правовым актам муниципального уровня (наряду с уставом муниципального образования), имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования.

Федеральный закон не содержит каких-либо коллизионных правил относительно соотношения уставов муниципальных образований и нормативных актов, принятых в результате применения форм непосредственной демократии.

С одной стороны, референдум согласно ч. 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации является высшим непосредственным выражением власти народа, с другой стороны, в пользу устава муниципального образования говорит факт его государственной регистрации, в рамках которой осуществлена проверка его положений на предмет соответствия действующему законодательству.

Применение общеправовых коллизионных правил в данной ситуации носило бы сугубо формальный характер, поскольку решение местного референдума почти всегда содержит специальные нормы по отношению к уставу муниципального образования и принимается позднее, чем устав. Между тем федеральный законодатель исключил возможность принятия устава муниципального образования на местном референдуме, что также должно быть принято во внимание.

Окончательный ответ на данный вопрос может дать только практика.

Необходимо особо отметить, что, в отличие от принятия устава в целом, правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования может быть принят на местном референдуме, по крайней мере никаких ограничений по этому поводу федеральные законы не содержат.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает также издание нормативных актов представительными органами местного самоуправления. В отношении прочих органов и должностных лиц прямого указания в Законе нет. С учетом общей направленности федерального законодателя на детальное регулирование вопросов местного самоуправления можно сделать вывод, что нормативные акты вправе издавать только представительный орган местного самоуправления.

Исключение составляет ч. 2 ст. 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которой порядок внесения проектов муници-

3. Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат государственной регистрации в органах юстиции в порядке, установленном федеральным законом. Основаниями для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования могут быть: противоречие устава Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации; нарушение установленного Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» порядка принятия устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав.

Ранее порядок регистрации уставов муниципальных образований устанавливался законами субъектов Российской Федерации.

4. Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

5. Уставы наряду с оформленными в виде правовых актов решениями, принятыми на местном референдуме (сходе граждан), обладают высшей юридической силой по отношению к прочим правовым актам муниципального уровня.

6. Уставы муниципальных образований являются актами прямого действия.

Кроме того, законодатель отдельно выделяет правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), в качестве нормативных актов и соответственно источников муниципального права (ч. 1 ст. 43). Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» также именует их оформленными в виде правовых актов решениями, принятыми на местном референдуме (сходе граждан).

По существу, в Федеральном законе смешиваются два понятия — решение местного референдума и правовой акт, принятый на местном референдуме.

Во всяком случае оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), обладают высшей

IV. *Законодательство субъектов Российской Федерации*

На уровне субъектов Российской Федерации регулирование вопросов организации местного самоуправления осуществляется конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, региональными законами, актами исполнительных органов и должностных лиц субъекта Российской Федерации.

В конституциях (уставах) вопросы, касающиеся организации местного самоуправления, как правило, регулируются в самом общем виде.

В основном рассматриваемый вопрос регулируется в законах субъектов Российской Федерации. На региональном уровне необходимо принять базовый закон о местном самоуправлении, избирательные законы, закон о местном референдуме, ряд других законов. Вопрос о пределах регулирования местного самоуправления субъектом Российской Федерации в контексте Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» может быть решен только после формирования репрезентативной законодательной практики в регионах.

V. *Муниципальные нормативные акты*

Основное место в данной группе занимает устав муниципального образования. Устав по существу конституирует муниципальное образование как субъект муниципального права.

1. Устав муниципального образования принимается представительным органом местного самоуправления либо населением непосредственно на сходе граждан. В отличие от Федерального закона 1995 г.,[29] принятие устава на местном референдуме исключено.

2. Устав муниципального образования принимается в специальной процедуре. Во-первых, не менее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава или внесении в него изменений и дополнений соответствующий проект должен быть официально опубликован (обнародован), а гражданам необходимо предоставить возможность участия в обсуждении проекта. Во-вторых, устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования принимаются большинством в $^2/_3$ голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.

[29] *Федеральный* закон от 12 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

5. Иные федеральные законы. Данная группа включает в себя как законы, непосредственно предназначенные для регулирования вопросов местного самоуправления (например, Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»), так и законы, затрагивающие права муниципальных образований в тех или иных сферах (например, Федеральный закон «О национально-культурной автономии»).

Указы Президента Российской Федерации сыграли большую роль в становлении местного самоуправления в России. Достаточно вспомнить указы от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»,[24] от 26 октября 1993 г. № 1670 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»,[25] от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации».[26]

В течение 90-х годов роль указов Президента постепенно уменьшалась, а сами указы замещались федеральными законами.

Постановления Правительства Российской Федерации. В частности, к ним относятся постановления Правительства Российской Федерации от 19 января 1998 г. №65 «О Федеральном реестре муниципальных образований в Российской Федерации»,[27] от 27 декабря 1995 г. № 1251 «О Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления».[28]

Акты Конституционного Суда Российской Федерации. Для муниципального права крайне важны правовые позиции, изложенные в постановлениях и определениях Конституционного Суда Российской Федерации. В числе наиболее значимых необходимо выделить постановления от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1997 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"», от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области"».

[24] САПП РФ. 1993. №41. Ст. 3924.
[25] Там же. №44. Ст. 4188.
[26] Там же. №52. Ст. 5071.
[27] СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 486.
[28] Там же. 1996. № 2. Ст. 121.

Федеральные законы. По-прежнему центральное место будет занимать Федеральный закон «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации». По сравнению с ранее действовавшим данный Закон стал гораздо более подробным правовым актом. По существу, он устанавливает не общие принципы организации местного самоуправления, а непосредственно регулирует данную сферу общественных отношений.

Иные федеральные законы можно разделить на несколько групп.

1. Федеральные избирательные законы. К их числу относятся Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[14] — базовый избирательный закон, системообразующий для российского избирательного права.

Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»[15] в значительной мере дублирует положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Он предназначен для применения в экстраординарных ситуациях, когда в субъекте Российской Федерации отсутствуют законы, регулирующие вопросы подготовки и проведения муниципальных выборов.

2. Законы в бюджетно-финансовой сфере. Прежде всего это Бюджетный кодекс Российской Федерации[16] и Налоговый кодекс Российской Федерации[17] в части, касающейся местных бюджетов, а также местных налогов и сборов.

3. Законы, регулирующие гражданско-правовые отношения на местном уровне. К их числу относятся Гражданский кодекс Российской Федерации,[18] Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»,[19] Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества».[20]

4. Законы о природопользовании. В частности, к ним относятся Земельный,[21] Водный[22] кодексы Российской Федерации, Федеральный закон «Об охране окружающей среды»,[23] другие законы.

[14] СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
[15] Там же. 1996. № 49. Ст. 5497.
"Там же. 1998. № 31. Ст. 3823.
[17] Там же. Ст. 3824.
[18] Там же. 1994. № 32. Ст. 3301.
[19] Там же. 2002. № 48. Ст. 4746.
[20] Там же. № 4 . Ст. 251.
[21] Там же. 2001. №44. Ст. 4147.
[22] Там же. 1995. № 47. Ст. 4471.
[23] Там же. 2002. № 2 . Ст. 121.

§ 4. Источники муниципального права

В теории обычно выделяются материальные и юридические источники права.

Материальные источники муниципального права — это реально сложившиеся общественные отношения, а также общественные потребности, обусловившие появление местного самоуправления и, соответственно, муниципального права.

Юридические источники муниципального права — это внешние формы выражения норм муниципального права — нормативные правовые акты.

Система юридических источников российского муниципального права включает в себя пять уровней.

I. *Конституционный уровень*

Конституция Российской Федерации устанавливает основные принципы российской системы местного самоуправления. Местному самоуправлению посвящены глава 8 Конституции Российской Федерации, а также ряд положений главы 1 и других глав. Наиболее значимой является ст. 12, установившая базовый принцип российского муниципального права: органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Кроме того, Конституция в п. «н» ч. 1 ст. 72 относит установление общих принципов организации местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. На практике это означает, что вопросы местного самоуправления регулируются как на федеральном, так и на региональном уровне.

II. *Уровень международного права*

Прежде всего необходимо упомянуть Европейскую хартию местного самоуправления 1985 г., ратифицированную Россией в 1998 г. В силу ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации международные договоры имеют приоритет над внутренними законами, однако в отношении местного самоуправления эта норма не актуальна. Российское законодательство о местном самоуправлении не противоречит упомянутой Европейской хартии, по крайней мере, очевидные противоречия отсутствуют.

III. *Федеральный уровень*

К 1 января 2006 г. система федерального регулирования местного самоуправления существенно изменится.

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования), по общему правилу, является обязательным.

4. *Объекты муниципальной собственности.* Значительная часть вопросов местного значения не может быть решена в отсутствие необходимой инфраструктуры, которая в российских условиях находится в муниципальной собственности.

Это, в частности, относится к организации электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, обеспечению малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством.

5. *Местный бюджет.* Местный бюджет является единственной правовой формой образования и расходования финансовых средств для решения органами местного самоуправления вопросов местного значения.

6. *Местная символика.* Муниципальные образования в соответствии с федеральным законодательством и геральдическими правилами вправе устанавливать официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности. Официальные символы муниципальных образований устанавливаются уставами муниципальных образований и (или) нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований и подлежат государственной регистрации в порядке, установленном федеральным законодательством.

Наличие местной символики (флага, герба и гимна), как правило, не является обязательным. Однако существуют известные ограничения, связанные с использованием на местном уровне изображений гербов Российской Федерации и ее субъектов. При этом существующие правила делопроизводства требуют использовать в определенных случаях так называемые гербовые бланки и гербовые печати.

В связи с этим муниципальным образованиям необходимо установить свой герб. Местные флаги и гимны распространены не столь широко.

Впрочем, это не значит, что на местном уровне формы непосредственной демократии получили широкое распространение. Значительный удельный вес они имеют только по сравнению с системой государственной власти.

Референдумы на уровне Российской Федерации и ее субъектов в последние годы практически не проводятся. На местном уровне референдумы достаточно часто проводились по территориальным вопросам (объединение муниципальных образований). В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для решения данных вопросов проводится не референдум, а голосование.

Кроме того, на местном уровне, в отличие от уровня Российской Федерации, существует институт отзыва выборных лиц.

Институт народной правотворческой инициативы также получил развитие только в системе местного самоуправления, а такие формы непосредственной демократии, как собрания, сходы, конференции граждан, в принципе нельзя использовать на ином уровне, кроме муниципального.

Внешние признаки местного самоуправления

1. *Территория.* Местное самоуправление как форма публичной власти невозможна в отсутствие соответствующей территории. Территория понимается в сугубо административном смысле и не зависит от права собственности на те или иные земельные участки. Пункт 4 ч. 1 ст. 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения.

2. *Население.* Осуществление государственной власти на ненаселенных территориях встречается достаточно редко, но в принципе не исключено. Осуществление местного самоуправления в отсутствие населения невозможно, поскольку именно население муниципального образования является субъектом местного самоуправления.

3. *Органы местного самоуправления.* Несмотря на значительный удельный вес форм непосредственной демократии, для осуществления полноценного муниципального управления необходимы соответствующие органы.

ность местного самоуправления. Государство признает, что полномочия, не связанные с вопросами местного значения, должны передаваться в особой процедуре, гарантирующей права органов местного самоуправления и населения муниципальных образований.

3. *Независимость местного самоуправления.* Население муниципальных образований осуществляет местное самоуправление непосредственно либо путем создания собственных органов местного самоуправления. Система и структура органов местного самоуправления определяется населением муниципального образования самостоятельно, в рамках, установленных законом. Кроме того, местное самоуправление осуществляется населением муниципального образования, исходя из собственных интересов, которые не обязательно совпадают с интересами субъекта Российской Федерации и государства в целом.

Независимость местного самоуправления предполагает наличие собственной ресурсной базы, обеспечивающей эффективное решение вопросов местного значения, в частности муниципальной собственности, местных налогов и сборов.

4. *Ответственность.* В системе местного самоуправления ответственность следует понимать в позитивном и негативном смысле.

Ответственность в позитивном смысле означает, что население муниципального образования непосредственно или через соответствующие органы осуществляет местное самоуправление под свою ответственность. Государство передало населению не только полномочия, но и всю полноту ответственности за их осуществление. Например, если город каким-либо образом оказался не готов к зиме, ответственность за это несут прежде всего органы местного самоуправления. Кроме того, государство не несет ответственности по обязательствам муниципальных образований.

Ответственность в негативном смысле, т. е. обязанность претерпеть неблагоприятные последствия за нарушение правовых норм, означает, что органы местного самоуправления несут ответственность перед населением, государством, физическими и юридическими лицами.

5. *Значительный удельный вес форм непосредственной демократии.* Исходя из легального определения, местное самоуправление считается деятельностью населения. Законодатель делает особый акцент на том, что эта деятельность осуществляется, во-первых, непосредственно и, во-вторых, через органы местного самоуправления.

нального состава органов и должностных лиц местного самоуправления строго ограничено. Органы местного самоуправления формируются населением муниципального образования самостоятельно либо через выборные органы. Это в равной степени относится и к должностным лицам местного самоуправления.

Государство вправе вмешиваться в деятельность населения по решению вопросов местного значения исключительно в тех случаях, когда совершено правонарушение, ставящее под угрозу права и свободы граждан либо иные социально значимые ценности.

2. Самостоятельность местного самоуправления. Муниципальные образования наделяются собственной компетенцией по решению некоторой части публичных вопросов, именуемых вопросами местного значения. Государство, исходя из ст. 12 и главы 8 Конституции Российской Федерации, сознательно и добровольно отказалось от части собственных полномочий в пользу населения муниципальных образований.

Вопросы местного значения могут решаться только населением муниципального образования непосредственно или через органы местного самоуправления.

Конституционный Суд РФ неоднократно указывал на то, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти. На органы же государственной власти возлагается обязанность создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые и другие условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление.[13]

Временное осуществление полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти допускается только в исключительных случаях и только как временная, в основе своей чрезвычайная мера.

Возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями подчеркивает самостоятель-

[13] Постановления от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708; от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми "Об органах исполнительной власти в Республике Коми"» // Там же. 1998. № 4. Ст. 532; от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области"» // Там же. 2000. № 50. Ст. 4943.

уровне, отношения муниципальных образований с муниципальными предприятиями и учреждениями.

§ 3. Понятие и признаки местного самоуправления

Согласно ч. 2 ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[12] местное самоуправление в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российский Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

В соответствии с п. 1 ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления под местным самоуправлением понимаются право и реальная способность местных сообществ регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

В официальном переводе Хартии субъектом местного самоуправления называются «органы местного самоуправления», однако, по нашему мнению, соответствующий термин необходимо перевести как «местные сообщества», что в большей степени отражает смысл правовой нормы.

Из содержания Конституции и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вытекают следующие признаки местного самоуправления, которые делятся на внутренние и внешние.

Внутренние признаки местного самоуправления

1. *Автономность местного самоуправления.* В соответствии со ст. 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление организационно обособлено от системы государственной власти, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В связи с этим влияние государства на определение персо-

[12] СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

§ 2. Предмет муниципального права

Вопрос о предмете муниципального права также является неоднозначным.

Под предметом муниципального права понимают муниципальные (самоуправленческие) отношения," местное самоуправление как комплекс общественных отношений властно-управленческого, организационного, финансово-экономического свойства,[10] общественные отношения, возникающие в процессе реализации населением своего права на местное самоуправление."

По нашему мнению, предмет муниципального права составляют следующие группы общественных отношений.

1. *Отношения между населением и муниципальными образованиями.* **В** эту группу входят отношения по формированию органов местного самоуправления, отношения, складывающиеся при осуществлении местного самоуправление через формы непосредственной демократии, а также отношения по поводу привлечения выборных лиц местного самоуправления к ответственности перед населением.

2. *Отношения между муниципальным образованием и государством.* К ним можно отнести отношения по установлению и изменению границ муниципальных образований, отношения, складывающиеся в рамках института переданных государственных полномочий, отношения, связанные с государственным контролем за деятельностью органов местного самоуправления, а также отношения по привлечению органов и должностных лиц к ответственности перед государством.

3. *Внутримуниципальные отношения* — это отношения, складывающиеся между органами местного самоуправления муниципального образования, между органами местного самоуправления муниципальных образований разных территориальных уровней, а также отношения в рамках межмуниципального сотрудничества.

4. *Отношения муниципальных образований с физическими и юридическими лицами.* **В** данную группу входят управленческие отношения, складывающиеся в процессе осуществления муниципального управления на соответствующей территории (отношения власти-подчинения), налоговые отношения, складывающиеся на муниципальном

[10] *Муниципальное* право / Под ред. Н. С. Бондаря. С. 14.
[11] *Выдрин И. В., Кокотов А. П.* Муниципальное право России. С. 14.
[11] *Князев С. Д., Хрусталев Е. Н.* Муниципальное право. Владивосток, 1997. С. 9.

нормы, касающиеся форм непосредственного самоуправления населения, значительная часть которых не используется на уровне государственной власти, специфических взаимоотношений представительных и исполнительных органов местного самоуправления (например, назначение главы местной администрации по конкурсу), неоспорима специфика норм, регулирующих территориальную организацию местного самоуправления.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что муниципальное право является комплексным институтом российского права.

Оно не может быть признано подотраслью какой-либо отрасли, поскольку нормы многих отраслей сочетаются в муниципальном праве достаточно гармонично, без доминирования норм какой-либо одной отрасли.

Говорить о муниципальном праве как об отдельной отрасли, на наш взгляд, преждевременно.

Во-первых, совокупность отраслевых методов, используемых в муниципальном праве, не образует специфического муниципально-правового метода правового регулирования.

Во-вторых, удельный вес норм различных отраслей права в муниципальном праве чрезвычайно высок. По существу, муниципальное право использует нормы практически всех отраслей российского права, предназначенные для регулирования отношений, возникающих на муниципальном уровне.

Представляется обоснованным вывод И. В. Выдрина и А. Н. Кокотова о том, что муниципальное право является комплексным вторичным правовым образованием, которое объединяет предписания различных отраслей, регулирующих деятельность местных органов власти и управления, муниципальных образований в целом.[8]

Таким образом, муниципальное право — это комплексный институт российского права, представляющий собой совокупность правовых норм, которые регулируют общественные отношения, складывающиеся при осуществлении местного самоуправления, а также при взаимодействии муниципальных образований с государством, физическими и юридическими лицами.

* *Выдрин И. В.. Кокотов А. Н.* Муниципальное право России. М.,1999. С. 11.

на существование.[6] Полагаем, впрочем, что значительный удельный вес в муниципальном праве норм конституционного, финансового и гражданского права не позволяет отнести муниципальное право к системе права административного.

Что касается норм финансового права, их удельный вес в общем объеме муниципально-правовых норм чрезвычайно высок. Прежде всего это относится к местным бюджетам, бюджетному процессу в муниципальных образованиях, межбюджетным отношениям, а также к нормам налогового права.

Нормы гражданского права, регулирующие вопросы участия муниципальных образований в гражданском обороте, правового положения муниципальной собственности, приватизации муниципального имущества, также имеют большое значение для муниципального права.

К сожалению, гражданско-правовой и финансово-правовой составляющей муниципального права обычно уделяется недостаточно внимания. Возможно, сказывается определенная инерция в подходах. Муниципальное право одним из своих истоков имеет учебную дисциплину «советское строительство», в которой данные вопросы не могли найти своего отражения за отсутствием в советский период институтов муниципальной собственности и самостоятельности местных бюджетов.

Полагаем, что при отсутствии надлежащей ресурсной базы местное самоуправление не может полноценно осуществляться. Речь идет не только о недостаточности материальных и финансовых средств. Пренебрежение правилами размещения муниципального заказа, приватизации муниципального имущества, нарушение бюджетного законодательства не позволяют эффективно использовать даже имеющиеся в распоряжении муниципальных образований ресурсы.

В муниципальном праве используются также нормы целого ряда других отраслей права: земельного, экологического и т. д.

Впрочем, существуют и собственные муниципально-правовые нормы. Как справедливо указывает А. Н. Костюков, к ним относятся нормы, регулирующие организационные основы местного самоуправления: создание органов местного самоуправления, модели местного самоуправления, компетенция органов местного самоуправления.[7] Помимо перечисленных собственный муниципально-правовой характер имеют

[6] *Старшее Ю. Н.* Административное право: сущность, проблемы реформы и новая система // Правоведение. 2000. № 5. С. 21.

[7] *Костюков А. Н.* Муниципальное право как отрасль российского права. С. 24.

Важнейшее место в муниципальном праве занимают нормы конституционного права. Норма ст. 12 Конституции Российской Федерации о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, определила магистральное направление развития муниципального права. Кроме того, местному самоуправлению посвящена глава 8 Конституции. Конституционное право «определяет начала и принципы организации местного самоуправления, гарантии и формы осуществления местного самоуправления, его место в системе народовластия».[4] Нормы муниципального права, регламентирующие реализацию субъективных прав на местное самоуправление, очевидно тяготеют к праву конституционному: это, в частности, относится к формам непосредственного самоуправления населения. Институты муниципальных выборов и местного референдума имеют очевидную конституционно-правовую природу.

Вместе с тем нельзя согласиться с мнением, что муниципальное право является подотраслью конституционного права.[5] В Конституции закреплены основы всех отраслей российского права, что отражает ее юридическую функцию. С тем же успехом к подотраслям конституционного права можно отнести гражданское, трудовое или уголовное право. Конституция весьма подробно, но все же не исчерпывающим образом регулирует отношения в сфере местного самоуправления.

Связь муниципального и административного права также не подлежит сомнению. Муниципальное управление имеет большое сходство с государственным управлением. В том, что касается организации деятельности аппарата органов местного самоуправления, исполнительно-распорядительной деятельности исполнительных органов муниципальных образований, их взаимодействия друг с другом, отчасти взаимодействия органов местного самоуправления с населением муниципальных образований (например, в части работы с обращениями граждан), то нормы административного права используются напрямую либо активно заимствуются. Так, муниципальная служба не имеет существенных отличий от государственной службы. В муниципальном праве активно используются административно-правовой понятийный аппарат и методология правового регулирования.

В связи с этим точка зрения о том, что муниципальное право является подотраслью административного права, в принципе имеет право

[4] Там же. С. 195-196.
[5] *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации. М., 1998. С. 5.

ГЛАВА 1
ВВЕДЕНИЕ В МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

§ 1. Понятие муниципального права

Вопрос о понятии муниципального права, а также его месте в системе российского права является дискуссионным.

Муниципальное право понимается как совокупность правовых норм, которые регулируют общественные отношения, складывающиеся в процессе организации и функционирования местного самоуправления и выражающие публичные и частные ценности муниципальной демократии, полноту прав населения по решению вопросов местного значения,[1] как комплексная отрасль российского права, которая представляет собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации местного самоуправления и решения населением муниципальных образований непосредственно, через выборные и другие органы местного самоуправления, вопросов местного значения, а также в процессе реализации отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.[2] А. Н. Костюков полагает, что в юридической науке самостоятельность муниципального права как отрасли права доказана и не вызывает сомнений.[3]

По нашему мнению, для уяснения места муниципального права в системе российского права необходимо проанализировать муниципально-правовые нормы с точки зрения их отраслевой принадлежности.

[1] *Муниципальное* право / Под ред. П. С. Бондаря. М, 2002. С. 18.
[2] *Кутафин О. Е., Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 2002. С. 16.
[3] *Костюков А. И.* Муниципальное право как отрасль российского права. М., 2003. С. 19.

достоинства и недостатки законодательных решений. Учебник в большей степени ориентирован на новейшее законодательство о местном самоуправлении. Вместе с тем анализируется развитие муниципального законодательства с начала 90-х годов, что создает целостную картину развития местного самоуправления в современной России.

Поскольку реформирование нормативной базы местного самоуправления на момент написания учебника еще не закончено, авторы не имеют возможности оценить изменения в бюджетное и налоговое законодательство, а также в законодательство субъектов Российской Федерации, которые в скором времени должны произойти в рамках муниципальной реформы.

Наш учебник - это учебник переходного периода, призванный не столько дать студенту исчерпывающую информацию (что в настоящее время невозможно), сколько ознакомить его с основными тенденциями развития местного самоуправления и муниципального права в современной России.

ПРЕДИСЛОВИЕ

В настоящее время местное самоуправление в России переживает период глубокого реформирования, связанный с изданием и поэтапным введением в действие Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Нет института муниципального права России, который не подвергнется существенным, а иногда принципиальным изменениям. По существу, на наших глазах формируется совершенно новое муниципальное право.

В период с 1995 по 2003 год местное самоуправление в России стало неотъемлемой формой народовластия, доказало свою жизнеспособность. Нельзя не признать, что процесс развития местного самоуправления сопровождался многочисленными проблемами, которые в первую очередь были вызваны несовершенством законодательства. Обширная судебная и правоприменительная практика, накопленная в прошедшие годы, свидетельствует о необходимости реформирования местного самоуправления, проводимого в настоящее время.

В период радикальной муниципальной реформы имеются объективные трудности в преподавании и изучении учебной дисциплины «муниципальное право России», связанные с тем, что действующее законодательство о местном самоуправлении не будет применяться студентами в период их будущей профессиональной деятельности, а новое законодательство не до конца сформировано, отсутствует практика его применения.

Авторы учебника ставили перед собой задачу рассмотреть новое муниципальное законодательство в учебных целях, а также осмыслить основные направления реформы местного самоуправления, выявить

СОКРАЩЕНИЯ

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
Федеральный закон 1995 г.	-Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
БК РФ	— Бюджетный кодекс Российской Федерации
НК РФ	— Налоговый кодекс Российской Федерации
СЗ РФ	— Собрание законодательства Российской Федерации
САПП РФ	— Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации

Глава 7. Финансовая основа местного самоуправления в Российской Федерации 176

§ 1. Понятие и состав финансовой основы местного самоуправления 177
§ 2. Понятие и правовой режим местных бюджетов 182
§ 3. Доходы местных бюджетов 185
§ 4. Расходы местных бюджетов 190
§ 5. Заимствования местных бюджетов 192
§ 6. Межбюджетные отношения 196
§ 7. Правовое регулирование бюджетного процесса в муниципальных образованиях 201

Глава 8. Ответственность в системе местного самоуправления 204

Глава 9. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях 213

§ 1. Особенности организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге 213
§ 2. Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях 219
§ 3. Особенности организации местного самоуправления в наукоградах ... 222
§ 4. Особенности организации местного самоуправления на приграничных территориях 223

Что касается Договора о создании Союза Беларуси и России от 2 апреля 1997 г., частью которого является Устав Союза Беларуси и России, то он прекратил свое действие со дня вступления в силу Договора о создании Союзного государства.

Таким образом, как ни парадоксально, после вступления в силу Договора о создании Союзного государства, означающего переход на новый уровень интеграции России и Беларуси, граждане Беларуси, постоянно проживающие в Российской Федерации, оказались лишены активного и пассивного избирательного права на муниципальных выборах в Российской Федерации, которым они обладали более двух лет.

Сложно предположить, что такая мера была предпринята сознательно. Скорее всего, имела место недоработка на стадии подготовки Договора, поскольку вопрос об участии в муниципальных выборах объективно не находится в числе наиболее актуальных проблем межгосударственных отношений России и Беларуси.

Другим существенным отличием статуса избирателей на муниципальных выборах является лишение активного избирательного права военнослужащих, проходящих военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях, курсантов военных образовательных учреждений профессионального образования, которые расположены на территории соответствующего муниципального образования, если место жительства этих военнослужащих до призыва на военную службу не было расположено на территории муниципального образования.

Позиция законодателя понятна: в местах дислокации крупных воинских частей, соединений и объединений военнослужащие могут составлять значительную часть населения, обладающего активным избирательным правом. Кроме того, среди данной категории избирателей явка приближается к 100 %, а их выбор, как правило, определяется отнюдь не привлекательностью программ того или иного кандидата. Этот факт объясняется не столько внеправовыми факторами, влияющими на волеизъявление, сколько тем, что солдат срочной службы в силу специфики своего правового положения не в состоянии адекватно оценить интересы и проблемы муниципального образования, на территории которого он проходит службу. В соответствии со ст. 38 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» срок службы по призыву, по общему правилу, составляет 24 месяца. При этом в течение первых 6 месяцев службы военнослужащий проходит службу в учебной части, а остальное время, как правило, в воинской части, расположенной в иной

местности. Кроме того, общение военнослужащего с местным населением естественным образом ограничено.

Высказывается мнение, что военнослужащие срочной службы, если они проходят службу на территории муниципального образования, в котором они не проживали до призыва, лишаются права на осуществление местного самоуправления, однако данная проблема может быть разрешена, если законодательством будет предусмотрено голосование по почте.[24]

Действительно, при прохождении службы по призыву права военнослужащих на осуществление местного самоуправления ограничиваются, однако представляется, что это не самое существенное ограничение прав военнослужащих, тем более что оно неразрывно связано с совершенно естественным ограничением свободы передвижения при прохождении военной службы. О полном лишении военнослужащего срочной службы права на участие в осуществлении местного самоуправления не позволяет говорить и тот факт, что его пассивное избирательное право не ограничивается. Более того, со дня регистрации в качестве кандидата командование воинской части будет обязано предоставить ему отпуск до дня официального опубликования общих итогов выборов.

Что касается голосования по почте, то оно в отношении военнослужащих представляется проблематичным. Технически выявить место службы жителя муниципального образования несложно, поскольку такой информацией располагают соответствующие органы военного управления. Однако военнослужащий не всегда может быть адекватно осведомлен о ходе предвыборной кампании в своем муниципальном образовании, о программах кандидатов. Таким образом, для обеспечения его волеизъявления необходимо будет послать по крайней мере информацию о кандидатах, которая вывешивается па избирательных участках. Так, письмо может превратиться в бандероль, и если отправка письма не сопряжена с существенными расходами, о бандероли этого сказать нельзя.

Кроме того, существуют определенные трудности, связанные со сроками совершения избирательных действий.

Регистрация кандидатов заканчивается, как правило, не ранее чем за 30—40 дней до дня голосования, еще позднее утверждается форма бюллетеня и происходит изготовление бюллетеней. Так что в самом удачном случае избирательная комиссия будет в состоянии послать военнослужащему бюллетень не ранее чем за 20 дней до дня голосования.

[24] ***Избирательное*** право **и** избирательный процесс в Российской Федерации / Под ред. А. В. Иванченко. М., 1999. С. 466.

Сомнительно, чтобы за этот срок письмо с бюллетенем дойдет до адресата и обратно придет заполненный бюллетень. Таким образом, голосование по почте сопряжено с существенными расходами и не гарантирует осуществления волеизъявления избирателя.

Изложенное позволяет сделать вывод, что активным избирательным правом на муниципальных выборах в Российской Федерации обладают граждане Российской Федерации, за исключением военнослужащих, проходящих срочную службу вне места постоянного или преимущественного проживания.

Что касается пассивного избирательного права, то его отличает от активного лишь чуть более высокий возрастной ценз, который может быть установлен федеральными и региональными законами (не более 21 года).

Вопрос об установлении ценза оседлости или ценза проживания достаточно сложен.

Соответствующие ограничения существуют во многих странах. Во Франции депутатом муниципального совета могут быть избраны либо житель соответствующей коммуны, либо лицо, уплачивающее в ней местные налоги. Французская доктрина административного права рассматривает связь между администратором и коллективом, которым он управляет, в качестве одного из принципов местной демократии.[25] В Германии такие ограничения существуют во всех федеральных землях: например, в Баварии пассивным избирательным правом на муниципальных выборах обладают лишь граждане, проживающие на территории соответствующей территориальной единицы, а в Шлезвиг-Гольштейне для осуществления пассивного избирательного права в любой общине и в любом уезде гражданину достаточно проживать на территории данной федеральной земли. В США пассивное избирательное право не ограничивается, но существует традиция, согласно которой кандидат должен проживать на территории своего округа.

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. № 17-п[26] право субъектов Российской Федерации устанавливать дополнительные основания реализации пассивного избирательного права признано не противоречащим Конституции.

Однако российский законодатель пошел по иному пути: ограничения на осуществление пассивного избирательного права по признаку проживания на определенной территории запрещены, за исключением

[25] Там же. С. 103.
[26] СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2302.

ценза оседлости в отношении кандидата на должность Президента Российской Федерации.

§ 3. Местный референдум

Местный референдум — это форма осуществляемого посредством голосования прямого волеизъявления граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования, в целях непосредственного решения вопросов местного значения.

Местный референдум регулируется на трех уровнях.

Во-первых, федеральный уровень. Институт референдума закреплен в Конституции Российской Федерации. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает основные нормы, касающиеся подготовки и проведения региональных и местных референдумов (вопросы подготовки и проведения референдума Российской Федерации регулируются федеральным конституционным законом).

Во-вторых, региональный уровень. Законы о местных референдумах принимаются на уровне субъектов Российской Федерации. Это может быть специальный закон о местном референдуме[27] или кодифицированный акт.[28]

В-третьих, отдельные вопросы, касающиеся подготовки и проведения выборов, регулируются уставами муниципальных образований.

На местный референдум может быть вынесен широкий круг вопросов. По существу, проведение референдума допускается в рамках решения любого вопроса местного значения за исключением случаев, прямо предусмотренных в законе.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не допускает вынесения на местный референдум следующих вопросов:

а) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;

[27] *Закон* Санкт-Петербурга «О местном референдуме в Санкт-Петербурге» // «Новое в законодательстве Санкт-Петербурга» (Приложение к журналу «Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга»). 2004. № 8; *Закон* Республики Башкортостан «О местном референдуме в Республике Башкортостан» // Советская Башкирия. 1996. № 227.

[28] *Областной* закон «О референдуме в Свердловской области» // Областная газета. 1997. № 95.

б) о персональном составе органов местного самоуправления;

в) об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;

г) о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;

д) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Данный перечень является достаточно логичным. Продление срока полномочий действующих органов и должностных лиц не допускается п. 2 ст. 8 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Для досрочного прекращения полномочий существует институт отзыва, а для избрания депутатов и должностных лиц — институт муниципальных выборов.

Что касается бюджета и финансовых обязательств, то граждане не обладают необходимой квалификацией, позволяющей в полной мере оценить последствия принимаемых решений. Кроме того, бюджет — слишком сложный документ, чтобы его можно было принимать однократным волеизъявлением без доработки.

Финансовые обязательства, как правило, затрагивают интересы не только муниципального образования, ни и других субъектов, поэтому их одностороннее изменение недопустимо. Представим ситуацию, когда на местный референдум выносится вопрос об отсрочке выплат по кредиту, предоставленному коммерческим банком. Ответ очевиден, но волеизъявление населения не должно являться поводом к неисполнению взятых на себя гражданско-правовых обязательств.

Представляется, что рассматриваемая норма должна в равной мере распространяться на установление и отмену местных налогов и сборов, а также налоговых льгот. Налоги являются финансовыми обязательствами и влияют на бюджет. Кроме того, ответ на вопрос о новых налогах нетрудно предсказать. Если речь идет о налогах с физических лиц, ответ будет отрицательный, если о налогах с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, — положительный.

Что касается принятия чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения, такие меры должны приниматься

незамедлительно, а процедура референдума занимает несколько месяцев. Вопросы по обеспечению здоровья и безопасности населения, если они не носят чрезвычайного характера, могут быть решены на референдуме.

Вопрос местного референдума должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, т. е. на него можно было бы дать только однозначный ответ, а также чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

Референдум не назначается и не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации либо на территории муниципального образования или на части территории муниципального образования, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения.

Уставом муниципального образования может быть установлен срок, в течение которого местный референдум с такой же по смыслу формулировкой вопроса не проводится, но не более чем два года со дня официального опубликования результатов референдума.

С инициативой по проведению местного референдума могут выступать:

— граждане Российской Федерации, имеющие право на участие в местном референдуме;

— избирательные объединения, иные общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом;

— представительный орган муниципального образования и глава местной администрации совместно.

Граждане, избирательные объединения, иные общественные объединения обязаны собрать в поддержку данной инициативы подписи, количество которых должно составлять не менее 5 % от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования в соответствии с федеральным законом.

Инициатива проведения местного референдума, выдвинутая совместно представительным органом муниципального образования и главой местной администрации, оформляется правовыми актами представительного органа муниципального образования и главы местной администрации.

Представительный орган муниципального образования обязан назначить местный референдум в течение 30 дней со дня поступления в представительный орган муниципального образования документов о выдвижении инициативы проведения местного референдума. Представительный орган муниципального образования вправе отказать в назначении референдума только в случае нарушения при выдвижении инициативы проведения референдума нормативных правовых актов, регулирующих подготовку и проведение местного референдума.

В случае если местный референдум не назначен представительным органом муниципального образования в установленные сроки, референдум назначается судом на основании обращения граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта Российской Федерации или прокурора. В случае если местный референдум назначен судом, местный референдум организуется избирательной комиссией муниципального образования, а обеспечение проведения местного референдума осуществляется исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Подготовку и проведение местных референдумов осуществляют избирательные комиссии муниципальных образований, территориальные избирательные комиссии, которые действуют в качестве комиссий референдума, а также участковые комиссии референдума.

Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

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. Решение, принятое на местном референдуме, подлежит регистрации в органе местного самоуправления в порядке, установленном для регистрации нормативных правовых актов соответствующего уровня.

Решение, принятое на местном референдуме, действует на территории соответствующего муниципального образования.

Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования. Если для реализации решения, принятого на местном референдуме, дополнительно требуется издание закона,

иного нормативного правового акта, соответствующий орган местного самоуправления обязан в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме, определить срок подготовки и (или) принятия данного закона, нормативного правового акта. Указанный срок не может превышать один год.

Решение, принятое на местном референдуме, может быть отменено или изменено путем принятия иного решения на местном референдуме, но не ранее чем через два года после его принятия либо признано недействительным (недействующим) в судебном порядке. В случае принятия на местном референдуме нормативного правового акта он может быть изменен в порядке, установленном указанным нормативным правовым актом. Если данный порядок не установлен, изменения могут быть также внесены в порядке, предусмотренном для внесения изменений в соответствующий нормативный акт, но не ранее чем через пять лет со дня принятия соответствующего решения на референдуме.

Решение о проведении местного референдума, а также принятое на местном референдуме решение может быть обжаловано в судебном порядке гражданами, органами местного самоуправления, прокурором, уполномоченными федеральным законом органами государственной власти.

Отмена судом решения, принятого на местном референдуме, может быть произведена по следующим основаниям:

— нарушение порядка проведения местного референдума, повлекшее невозможность выявить действительную волю участников референдума;

— несоответствие закона субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, на основании которых проводился местный референдум, Конституции Российской Федерации, федеральному закону, закону субъекта Российской Федерации, действовавшим на момент проведения данного референдума, повлекшее невозможность выявить действительную волю участников референдума;

— несоответствие решения, принятого на местном референдуме, Конституции Российской Федерации, федеральному закону, закону субъекта Российской Федерации.

§ 4. Территориальное общественное самоуправление

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» под территориальным общественным самоуправлением понимает самоорганизацию граждан по

месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлены следующие правила, касающиеся осуществления территориального общественного самоуправления.

1. Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления устанавливается упомянутым Федеральным законом, уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Со вступлением в силу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» должна уйти в прошлое практика регулирования вопросов территориального общественного самоуправления субъектами Российской Федерации.[29]

2. Территориальное общественное самоуправление осуществляется на части территории поселения. Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлен примерный перечень территорий, на которых допускается осуществление территориального общественного самоуправления: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан. Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории. Таким образом, у органов местного самоуправления имеется возможность упорядочить инициативу граждан, координировать ее с потребностями муниципального образования в целом.

3. Территориальное общественное самоуправление учреждается гражданами самостоятельно и по собственной инициативе. Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. Порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального

[29] *Областной* закон «О территориальном общественном самоуправлении в Ленинградской области» // Вестник Законодательного Собрания Ленинградской области. 2000. № 6.

образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

В уставе территориального общественного самоуправления устанавливаются:

— территория, на которой оно осуществляется;

— цели, задачи, формы и основные направления деятельности территориального общественного самоуправления;

— порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов территориального общественного самоуправления;

— порядок принятия решений;

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

— порядок прекращения осуществления территориального общественного самоуправления.

Дополнительные требования к уставу территориального общественного самоуправления органами местного самоуправления устанавливаться не могут.

4. Территориальное общественное самоуправление осуществляется посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления. Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории. Собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста. Конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочной, если в ней принимают участие не менее $^{2}/_{3}$ делегатов, избранных на собраниях граждан и представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.

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

— установление структуры органов территориального общественного самоуправления;

— принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений;

— избрание органов территориального общественного самоуправления;

— определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления;

— утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчета о ее исполнении;

— рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления.

Органы территориального общественного самоуправления:

— представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;

— обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;

— могут осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;

— вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

5. Территориальное общественное самоуправление не решает вопросов местного значения, а только реализует собственные инициативы в данной сфере. Иными словами, деятельность территориального общественного самоуправления всегда носит дополнительный характер по отношению к деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Проведение гражданами мероприятий по вопросам местного значения, например, по вопросам

благоустройства, не освобождает органы местного самоуправления от решения соответствующих задач. Переложение ответственности за решение вопросов местного значения на плечи самих граждан недопустимо, за исключением случаев, когда между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления заключен соответствующий договор, предусматривающий выделение средств из местного бюджета. Условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

§ 5. Собрания и конференции граждан

Собрание граждан — форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления, проводимая для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования.

Порядок назначения и проведения собрания граждан, а также полномочия собрания граждан определяются Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления.

Собрание граждан проводится по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления.

Собрание граждан, проводимое по инициативе представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования, назначается соответственно представительным органом муниципального образования или главой муниципального образования. Собрание граждан, проводимое по инициативе населения, назначается представительным органом муниципального образования в порядке, установленном уставом муниципального образования.

Порядок назначения и проведения собрания граждан в целях осуществления территориального общественного самоуправления опре-

деляется уставом территориального общественного самоуправления. Собрание граждан, проводимое во вопросам, связанным с осуществлением территориального общественного самоуправления, принимает решения по вопросам, отнесенным к его компетенции уставом территориального общественного самоуправления.

Собрание граждан может принимать обращения к органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа.

Итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Конференция граждан (собрание делегатов) используется в муниципальных образованиях, где численность населения, размеры территории или иные факторы не позволяют провести собрание с участием значительной части населения, если такая возможность предусмотрена уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления.

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

§ 6. Публичные слушания

Публичные слушания — это форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления, проводимая представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования.

Институт слушаний не является принципиально новым для российского права. Так, проведение общественных слушаний предусмотрено Градостроительным[30] и Земельным[31] кодексами Российской Федерации. Процедура их проведения в достаточной мере отработана, и можно не сомневаться, что проблем с проведением публичных слушаний на местном уровне не возникнет.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний.

На публичные слушания должны выноситься:

1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав;

2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

3) проекты планов и программ развития муниципального образования;

4) вопросы о преобразовании муниципального образования.

Данный перечень представляется в целом логичным, за исключением проекта местного бюджета и отчета о его исполнении. Бюджет любого уровня — это достаточно сложный документ, содержание которого невозможно понять и оценить без надлежащей профессиональной подготовки. В этих условиях публичное обсуждение бюджетных вопросов может превратиться в формальное мероприятие либо в популистскую и демагогическую дискуссию на предмет наличия денежных средств и социальных приоритетов местной администрации.

Публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования.

Публичные слушания, проводимые по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, назначаются представительным органом муниципального образования, а по инициативе

[30] СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2069.
[31] Тамже. 2001. №44. Ст. 4147.

главы муниципального образования — главой муниципального образования.

Население, выступающее с инициативой проведения публичных слушаний, должно обратиться в представительный орган муниципального образования. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не указывает ни численность инициативной группы, ни порядок и сроки рассмотрения инициативы. Данные вопросы необходимо урегулировать на уровне муниципального образования. По смыслу Федерального закона представительный орган не обязан назначать публичные слушания даже в том случае, если за их проведение выскажется необходимое число граждан. Впрочем, уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования могут быть установлены дополнительные гарантии прав граждан при проведении публичных слушаний.

§ 7. Правотворческая инициатива граждан

Правотворческая инициатива — это относительно новый для российского права институт, впервые предусмотренный Федеральным законом 1995 г. (тогда он именовался народной правотворческой инициативой).

Суть рассматриваемого института состоит в предоставлении населению муниципальных образований возможности выносить на рассмотрение органов местного самоуправления проекты правовых актов. Необходимо подчеркнуть, что речь идет о готовых проектах правовых актов, а не об абстрактных предложениях решить тот или иной вопрос.

Вопросы, связанные с реализацией права на правотворческую инициативу, регулируются Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления. При отсутствии правового акта органа местного самоуправления данный вопрос регулируется только Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», положений которого в принципе достаточно для реализации правотворческой инициативы.

Правотворческая инициатива реализуется в несколько этапов.

1. *Выдвижение правотворческой инициативы.* С инициативой может выступать группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке,

установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Минимальная численность инициативной группы граждан устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и не может превышать 3 % от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

В нормативном правовом акте могут, в частности, устанавливаться численность инициативной группы, процедурные вопросы, связанные с выдвижением инициативы, порядок оформления необходимых документов и требования к ним, перечень сопроводительных материалов (пояснительная записка, финансово-экономическое обоснование и т. д.).

Если правовой акт не принят представительным органом муниципального образования, для выдвижения инициативы достаточно собрать подписи не менее 3 % от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, сформировав таким образом инициативную группу, и представить в орган местного самоуправления проект правового акта.

2. *Рассмотрение проекта.* Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения. Представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта.

В случае если принятие муниципального правового акта, проект которого внесен в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, относится к компетенции коллегиального органа местного самоуправления, указанный проект должен быть рассмотрен на открытом заседании данного органа.

3. *Доведение результатов рассмотрения до сведения инициативной группы.*

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

По сравнению с Федеральным законом 1995 г. права граждан на правотворческую инициативу несколько сужены. Ранее было необходимо официально опубликовать (обнародовать) результаты рассмотрения народной правотворческой инициативы, что обеспечивало реальную гласность при принятии решения. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не предусматривает доведение результатов рассмотрения инициативы до сведения общественности, по существу возлагая данную обязанность на саму инициативную группу.

§ 8. Опрос граждан

Опрос граждан — это форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления, используемая 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.

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 представительным 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.

По смыслу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» опрос должен проводиться в форме, близкой к социологическому опросу, но с достаточно большой выборкой.

Результаты опроса носят рекомендательный характер.

В опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом.

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:

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

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

Аналогичные институты известны законодательству ряда субъектов Российской Федерации. Например, Закон Санкт-Петербурга «Об учете мнения граждан при установлении и изменении границ муниципальных образований»[32] предусматривает проведение представительных опросов для выявления мнения граждан при установлении и изменении границ муниципальных образований. Данным Законом установлены минимальные значения охвата населения при опросе по регрессивному принципу: для муниципальных образований с численностью населения более 70 тыс. человек — не менее 1,5 % населения, а для муниципальных образований с численностью населения менее 1 тыс. человек — не менее 50 % населения.

§ 9. Обращения граждан в органы местного самоуправления

Граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления. Должностные лица местного

[32] Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 1998. №4.

самоуправления обязаны дать письменный ответ по существу обращений граждан в органы местного самоуправления в течение одного месяца.

Порядок и сроки рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления устанавливаются законами субъектов Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. При этом месячный срок не может быть увеличен.

До сих пор сохраняет действие Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VI1 «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»[33] с последующими изменениями и дополнениями.

В случае если субъект Российской Федерации и соответствующий представительный орган муниципального образования не осуществят позитивное правовое регулирование рассматриваемого вопроса, применению подлежит упомянутый Указ.

За нарушение должностным лицом местного самоуправления порядка и срока письменного ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления законом субъекта Российской Федерации устанавливается административная ответственность. Данную норму необходимо понимать как обязанность субъектов Российской Федерации установить административную ответственность за рассматриваемое правонарушение.

§ 10. Иные формы непосредственного самоуправления населения

Помимо форм непосредственного самоуправления населения, прямо поименованных в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», допускается использование иных форм, не противоречащих Конституции Российской Федерации, Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации.

Используемые гражданами формы непосредственного самоуправления должны отвечать принципам законности и добровольности.

[33] Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 17. Ст. 143.

Формы непосредственного самоуправления могут быть предусмотрены федеральным и региональными законами, уставами и иными нормативными актами муниципального уровня. Например, допустимо создание разного рода консультативных органов при органах местного самоуправления, отражающих интересы молодежи, иностранного населения муниципального образования, женщин, инвалидов, предпринимателей и т. д. В осуществлении местного самоуправления могут принимать участие общественные, в том числе религиозные, объединения.

В принципе население муниципального образования может самостоятельно выбирать формы своего участия в осуществлении местного самоуправления, оно не связано нормативными актами федерального, регионального и местного уровня.

В широком смысле формами осуществления местного самоуправления являются товарищества собственников жилья, добровольные народные дружины, а также массовые гражданские акции (митинги, демонстрации и т. д.).

Государственные органы и их должностные лица, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны содействовать населению в непосредственном осуществлении населением местного самоуправления и участии населения в осуществлении местного самоуправления.

ГЛАВА 5
СИСТЕМА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Представительный орган муниципального образования

Представительный орган муниципального образования — это состоящий из депутатов коллегиальный орган местного самоуправления, формируемый в соответствии с федеральными законами, наделенный уставом муниципального образования нормотворческими, а также исполнительно-распорядительными полномочиями.

Наличие представительного органа в структуре органов муниципального образования является обязательным, за исключением поселений с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек (в этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан).

Представительный орган муниципального образования обладает правами юридического лица, за исключением поселений с численностью населения менее 1 тыс. человек, в которых представительный орган может не наделяться правами юридического лица.

Порядок формирования представительного органа муниципального образования

По общему правилу, представительные органы местного самоуправления формируются на муниципальных выборах. На выборах депутатов

представительных органов местного самоуправления могут использоваться как мажоритарная, так и пропорциональная избирательные системы. Данный вопрос решается в законе субъекта Российской Федерации. В отдельных субъектах Российской Федерации, например, в Свердловской области, муниципальные образования вправе самостоятельно определять избирательную систему, применяемую на муниципальных выборах (мажоритарную или пропорциональную).[1]

В отношении представительных органов муниципальных районов, формируемых на муниципальных выборах, существует ограничение представительства: число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать $^2/_5$ от установленной численности представительного органа муниципального района.

Данное ограничение призвано исключить доминирование в представительном органе муниципального района представителей одного, пусть даже самого крупного, муниципального образования.

Представительный орган муниципального района также может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной (независимо от численности населения поселения) нормой представительства.

Для того чтобы представительный орган муниципального района формировался из представителей поселений, соответствующее решение в течение одного года со дня выдвижения соответствующей инициативы должно быть поддержано представительными органами не менее $^2/_3$ поселений, входящих в состав муниципального района.

Инициатива о формировании представительного органа муниципального района из представителей поселений оформляется решением представительного органа, расположенного в границах муниципального района поселения. Данная инициатива может быть выдвинута не ранее чем через два года со дня начала работы представительного органа, сформированного на основе муниципальных выборов. В решении указывается предлагаемая норма представительства депутатов представительных органов поселений в представительном органе муниципального района, а также день начала работы сформированного в соответствии с указанным порядком представительного органа муниципального района.

[1] *Избирательный* кодекс Свердловской области // Областная газета. 2003. № 93-94.

В случае поддержки выдвинутой инициативы новый порядок формирования представительного органа муниципального района закрепляется в уставе муниципального района в течение одного месяца со дня начала работы соответствующего представительного органа муниципального района.

День начала работы данного органа не может быть ранее дня истечения срока полномочий действующего представительного органа муниципального района.

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

Численность депутатов представительного органа муниципального образования

Численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа, определяется уставом муниципального образования и не может быть менее:

7 человек — при численности населения менее 1 тыс. человек;

10 человек — при численности населения от 1 тыс. до 10 тыс. человек;

15 человек — при численности населения от 10 тыс. до 30 тыс. человек;

20 человек — при численности населения от 30 тыс. до 100 тыс. человек;

25 человек — при численности населения от 100 тыс. до 500 тыс. человек;

35 человек — при численности населения свыше 500 тыс. 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.

Компетенция представительного органа муниципального образования

В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся:

1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;

2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;

7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

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

Представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования.

Представительный орган может наделяться не только нормотворческими полномочиями, но и полномочиями исполнительно-распорядительного характера, поскольку принцип разделения властей не распространяется на систему местного самоуправления.

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

Нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, направляется главе муниципального образования для подписания и обнародования.

Деятельность представительных органов муниципальных образований

Основным нормативным актом, регулирующим деятельность представительного органа местного самоуправления, является его регламент, принимаемый в соответствии с федеральными и региональными законами, а также в соответствии с уставом муниципального образования.

Коллегиальный характер представительных органов обусловливает специфические формы их деятельности. В значительной степени данные формы восходят к советскому периоду.

Основной формой деятельности представительных органов была и остается сессия. Из содержания Закона Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» 1991 г. следует, что сессия — это несколько пленарных заседаний, имеющих общую повестку дня. Такое понимание сессии сохранилось до сих пор. Впрочем, представительный орган вправе принять решение о непрерывном функционировании по образцу Государственной Думы, в которой существуют только две сессии: весенняя — с 12 января по 20 июня и осенняя — с 1 сентября по 25 декабря.

Заседания представительного органа в зависимости от сроков проведения делятся на очередные и внеочередные, в зависимости от порядка проведения — на открытые и закрытые.

Очередные заседания проводятся в сроки, установленные регламентом, внеочередные — созываются по мере необходимости, по требованию главы муниципального образования или иных лиц, указанных в регламенте. Открытое заседание характеризуется тем, что на нем могут присутствовать не только депутаты и должностные лица местного самоуправления, но и иные заинтересованные лица. На закрытом заседании вправе присутствовать только депутаты, а также лица, прямо поименованные в Регламенте.

Основными рабочими органами представительных органов местного самоуправления являются комитеты и комиссии. Как правило, в представительном органе образуются только комиссии (комитетами зачастую именуются исполнительные органы местного самоуправления, поэтому комитеты, чтобы не создавать путаницы, образуются в составе представительных органов достаточно редко). Комиссии делятся на постоянные и временные (создаваемые для обсуждения конкретного вопроса).

Постоянные комиссии создаются для организационного обеспечения работы представительного органа (например, мандатная комиссия, комиссия по депутатской этике) либо в целях предварительного рассмотрения проектов правовых актов, принимаемых представительным органом, и работы над данными проектами. В последнем случае постоянная комиссия является органом, аналогичным комитету Государственной Думы.

Временные комиссии создаются для решения чрезвычайных вопросов.

Организацию деятельности представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет глава муниципального образования, а в случае если указанное должностное лицо является главой местной администрации, — председатель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава.

Не исключено также формирование коллегиального руководящего органа — президиума представительного органа.

Депутаты вправе создавать различные депутатские объединения. Фракциями, как правило, именуются депутатские объединения, созданные депутатами, принадлежащими к одной партии, общественной организации или исповедующими схожие политические взгляды. Депутатские группы — это объединения депутатов по каким-либо иным критериям: по территориальной принадлежности, по принадлежности к той или иной профессии и т. д.

Досрочное прекращение полномочий представительного органа местного самоуправления

Полномочия представительного органа муниципального образования независимо от порядка его формирования могут быть прекращены досрочно в случае его роспуска законом субъекта Российской Федерации в порядке и по основаниям, которые предусмотрены ст. 73 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Полномочия представительного органа муниципального образования могут быть также прекращены:

1) **в** случае принятия указанным органом решения о самороспуске. При этом решение о самороспуске принимается в порядке, определенном уставом муниципального образования;

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

3) в случае преобразования муниципального образования.

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

В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, состоящего из депутатов, избранных населением непосредственно, не позднее чем через три месяца со дня вступления в силу решения о досрочном прекращении полномочий указанного органа проводятся досрочные муниципальные выборы в представительный орган муниципального образования. В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального района, сформированного из представителей поселений, представительные органы соответствующих поселений обязаны в течение одного месяца избрать **в** состав представительного органа муниципального района других депутатов.

Статус депутата представительного органа местного самоуправления

Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы выборного органа местного самоуправления нового созыва. Срок полномочий депутата устанавливается уставом муниципального образования в интервале от двух до пяти лет.

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, то 1 депутат.

В случае если депутат осуществляет свои полномочия на постоянной основе, он не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности.

Федеральный закон 1995 г. предусматривал, что депутат представительного органа местного самоуправления не может быть задержан (за исключением случаев задержания на месте преступления), подвергнут обыску по месту жительства или работы, арестован, привлечен к уголовной ответственности без согласия прокурора субъекта Российской Федерации.

Данная норма фактически не действовала с 1 июля 2002 г., когда вступил в силу новый Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.[2]

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не устанавливает собственных норм по данному вопросу, а отсылает к уголовно-процессуальному законодательству.

В соответствии со ст. 448 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации решение о возбуждении уголовного дела в отношении депутата представительного органа муниципального образования либо о привлечении его в качестве обвиняемого, если уголовное дело было возбуждено в отношении других лиц или по факту совершения деяния, содержащего признаки преступления, принимается прокурором субъекта Российской Федерации.

[2] СЗ РФ. 2001. №52. Ст. 4921.

На местном уровне также существует институт депутатского иммунитета.

Во-первых, депутату обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий, а также на оплату труда в размере и на условиях, установленных представительным органом местного самоуправления, если он осуществляет свои полномочия на постоянной основе.

Во-вторых, депутат не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанные мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока их полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

Полномочия депутата прекращаются досрочно в случае:

1) смерти;

2) отставки по собственному желанию;

3) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

4) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

5) вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;

6) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;

7) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

8) отзыва избирателями;

9) досрочного прекращения полномочий соответствующего органа местного самоуправления;

10) в иных случаях, установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Статус членов иных выборных органов местного самоуправления аналогичен статусу депутата представительного органа местного самоуправления.

§ 2. Глава муниципального образования

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

Должность главы является обязательной для всех без исключения муниципальных образований. Впрочем, глава муниципального образования — это обобщенное наименование трех разных типов должностей в зависимости от модели местного самоуправления.

1. *Глава муниципального образования — глава местной администрации.* В этом случае глава муниципального образования избирается населением муниципального образования на основе всеобщего, прямого, равного избирательного права при тайном голосовании. Глава муниципального образования издает в пределах своих полномочий правовые акты.

2. *Глава муниципального образования — председатель представительного органа муниципального образования.* Глава муниципального образования избирается населением муниципального образования на основе всеобщего, прямого, равного избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом муниципального образования из своего состава и по должности является председателем представительного органа муниципального образования. Правом издавать правовые акты в данном случае глава муниципального образования не обладает, поскольку представительный орган является коллегиальным, а значит, издание актов — прерогатива органа в целом, а не его председателя.

3. *Глава муниципального образования — председатель представительного органа муниципального образования — глава местной администрации.*

Данный вариант возможен только в поселениях с численностью населения менее 1 тыс. человек, в которых глава муниципального образования независимо от способа его избрания одновременно может быть председателем представительного органа поселения и главой местной администрации.

По существу, глава муниципального образования в трактовке Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» — это не должность, а родовое понятие

для обозначения высшего должностного лица муниципального образования.

Собственные полномочия главы муниципального образования весьма скромны.

Во-первых, это представительские полномочия. Глава муниципального образования представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования.

Во-вторых, полномочия во взаимоотношениях с представительным органом муниципального образования. Глава муниципального образования вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования, а также подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования.

В компетенцию главы муниципального образования — председателя представительного органа местного самоуправления — входит организация деятельности представительного органа муниципального образования, в частности, он в пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования.

Что касается подписания нормативных актов представительного органа местного самоуправления, для главы муниципального образования — председателя представительного органа муниципального образования — это техническая функция, не выходящая за рамки полномочий руководителя коллегиального органа.

Полномочия главы муниципального образования — главы местной администрации — существенно шире.

Во-первых, полномочия во взаимоотношениях с представительным органом. Прежде всего, это право отлагательного вето. В случае отклонения нормативного правового акта, принятого представительным органом муниципального образования, данный акт в течение 10 дней возвращается в представительный орган муниципального образования с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Отклоненный нормативный

правовой акт повторно рассматривается представительным органом муниципального образования. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее $^2/_3$ от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, он подлежит подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию.

Во-вторых, полномочия главы муниципального образования как главы местной администрации, если он таковым является. Глава муниципального образования руководит местной администрацией на принципах единоначалия, представляет на утверждение представительного органа структуру местной администрации, издает правовые акты (постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также распоряжения по вопросам организации работы местной администрации).

Полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае:

1) смерти;

2) отставки по собственному желанию;

3) отрешения от должности высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

4) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

5) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

6) вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;

7) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;

8) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

9) отзыва избирателями;

10) установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;

11) досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, если глава муниципального образования был избран из состава данного органа.

§ 3. Местная администрация

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

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия, в частности, он издает постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также распоряжения по вопросам организации работы местной администрации.

Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

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

В случае если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом поселения, а в отношении должности

главы местной администрации муниципального района (городского округа) — уставом муниципального района (городского округа) и законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

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

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

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

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

Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования.

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 педагогической, научной и другой творческой деятельности.

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

1) смерти;

2) отставки по собственному желанию;

3) расторжения контракта;

4) отрешения от должности высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

5) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

6) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

7) вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;

8) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;

9) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления.

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

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

— 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;

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

§ 4. Контрольный орган муниципального образования

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

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

Таким образом, контрольный орган может создаваться в двух основных формах: в качестве самостоятельного органа финансового контроля (если он формируется на муниципальных выборах) и в качестве органа «парламентского» контроля за бюджетно-финансовой сферой, аналогичного Счетной палате на федеральном уровне.

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.

По смыслу Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» контрольный орган муниципального образования не предполагается наделять какими-либо властными полномочиями (направление обязательных для исполнения предписаний, привлечение виновных лиц к ответственности).

По всей видимости, контрольный орган должен совмещать в себе функции административного межведомственного контроля и функции общественного контроля. Об этом, в частности, говорит тот факт, что результаты проверок, осуществляемых контрольным органом муниципального образования, подлежат опубликованию (обнародованию).

§ 5. Избирательная комиссия муниципального образования

Основной функцией избирательной комиссии муниципального образования является организация подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления. Кроме того, комиссия организует подготовку

и проведение голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, а при проведении местного референдума действует в качестве комиссии референдума.

Положение избирательной комиссии муниципального образования в системе органов местного самоуправления определяется законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования. Законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, нормативным правовым актом органа местного самоуправления избирательной комиссии муниципального образования может быть придан статус юридического лица.

Срок полномочий избирательной комиссии муниципального образования составляет четыре года. Если срок полномочий избирательной комиссии муниципального образования истекает в период избирательной кампании, после назначения референдума и до окончания кампании референдума, в которых участвует данная комиссия, срок ее полномочий продлевается до окончания этой избирательной кампании, кампании референдума. Данное положение не применяется при проведении повторных и дополнительных выборов депутатов представительного органа местного самоуправления.

Полномочия избирательной комиссии муниципального образования по решению соответствующей избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, принятому на основании обращения представительного органа местного самоуправления этого муниципального образования, могут возлагаться на территориальную комиссию. Если на территории муниципального образования образуется несколько территориальных комиссий, полномочия избирательной комиссии муниципального образования не могут быть возложены на одну из них. В этом случае избирательная комиссия муниципального образования должна быть образована отдельно.

Число членов избирательной комиссии муниципального образования с правом решающего голоса устанавливается законом субъекта Российской Федерации или уставом муниципального образования.

Формирование избирательной комиссии муниципального образования осуществляется представительным органом местного самоуправления на основе предложений политических партий, избирательных

блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, предложений избирательных объединений, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе местного самоуправления, общественных объединений, а также предложений собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, предложений избирательной комиссии муниципального образования предыдущего состава, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.

Представительный орган местного самоуправления обязан назначить не менее $^1/_2$ от общего числа членов избирательной комиссии муниципального образования на основе поступивших предложений:

а) политических партий, избирательных блоков, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации;

б) политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации;

в) избирательных объединений, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе местного самоуправления.

Представительный орган местного самоуправления обязан назначить не менее двух членов избирательной комиссии муниципального образования на основе поступивших предложений избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.

Избирательная комиссия муниципального образования:

а) осуществляет на территории муниципального образования контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

б) обеспечивает на территории муниципального образования реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов в органы местного самоуправления, местных референдумов, изданием необходимой печатной продукции;

в) осуществляет на территории муниципального образования меры по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления, местного референдума соблюдения единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками для проведения предвыборной агитации, между инициативной группой по проведению референдума и иными группами участников референдума для проведения агитации по вопросам референдума;

г) осуществляет на территории муниципального образования меры по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления, местного референдума соблюдения единого порядка установления итогов голосования, определения результатов выборов, референдумов;

д) осуществляет на территории муниципального образования меры по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления, местного референдума соблюдения единого порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов, референдумов;

е) осуществляет на территории муниципального образования меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления, местных референдумов, распределяет выделенные из местного бюджета и (или) бюджета субъекта Российской Федерации средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления, местного референдума, контролирует целевое использование указанных средств;

ж) оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь нижестоящим комиссиям;

з) заслушивает сообщения органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума;

и) рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

к) осуществляет иные полномочия в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», конституцией (уставом), законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования.

§ 6. Статус выборного должностного лица местного самоуправления

Выборное должностное лицо местного самоуправления определяется Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» как должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах.

Срок полномочий выборного должностного лица местного самоуправления устанавливается уставом муниципального образования в интервале от двух до пяти лет. Полномочия выборного должностного лица местного самоуправления начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица местного самоуправления. Решение об изменении срока полномочий, а также решение об изменении перечня полномочий выборного должностного лица местного самоуправления применяется только к выборным должностным лицам местного самоуправления, избранным после вступления в силу соответствующего решения.

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

Выборному должностному лицу местного самоуправления обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий.

Выборные должностные лица местного самоуправления не могут быть депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, занимать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, а также государственные должности государственной службы и муниципальные должности муниципальной службы.

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

В соответствии со ст. 448 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации решение о возбуждении уголовного дела в отношении выборного должностного лица местного самоуправления либо о привлечении его в качестве обвиняемого, если уголовное дело было возбуждено в отношении других лиц или по факту совершения деяния, содержащего признаки преступления, принимается прокурором субъекта Российской Федерации.

Полномочия выборного должностного лица местного самоуправления досрочно прекращаются в тех же случаях, что и полномочия депутата представительного органа муниципального образования.

§ 7. Временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления

Отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации в связи с тремя группами обстоятельств.

1. В связи со стихийными бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Решение принимается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на основании решения представительного органа местного самоуправления или решения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимаемого большинством, не менее $^{2}/_{3}$ голосов от установленного числа депутатов.

Указ (постановление) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления должен (должно) содержать:

— перечень осуществляемых исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий

органов местного самоуправления, установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другими федеральными законами;

— перечень исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации и (или) должностных лиц, назначаемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации, на которые (которых) возлагается осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления, с распределением этих полномочий между ними;

— срок, в течение которого исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляются отдельные полномочия органов местного самоуправления и который не может превышать период времени до устранения обстоятельств, повлекших возложение полномочий органов местного самоуправления на органы государственной власти;

— источники и порядок финансирования временного осуществления исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления.

Не могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия органов местного самоуправления по принятию устава муниципального образования, внесению в него изменений и дополнений, установлению структуры органов местного самоуправления, изменению границ территории муниципального образования, преобразованию муниципального образования.

2. 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.

В этих случаях в соответствующем муниципальном образовании по ходатайству высшего должностного лица субъекта Российской

Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования решением арбитражного суда субъекта Российской Федерации вводится временная финансовая администрация на срок до одного года.

Временная финансовая администрация не может вводиться по ходатайству высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение одного года со дня вступления в полномочия представительного органа муниципального образования.

В 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 исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации для утверждения законом субъекта Российской Федерации, обеспечивает контроль за исполнением бюджета муниципального образования, а также осуществляет иные полномочия в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

3. 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.

Решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации с одновременным изъятием соответствующих субвенций.

Решения органов государственной власти субъектов Российской Федерации о временном осуществлении органами исполнительной власти

субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления могут быть обжалованы в судебном порядке. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

В порядке и случаях, установленных федеральными законами, отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться федеральными органами государственной власти.

§ 8. Муниципальная служба

Нормативную базу института муниципальной службы образуют Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»,[3] принятые на его основе законы субъектов Российской Федерации, Трудовой кодекс Российской Федерации.[4]

Муниципальная служба определяется в упомянутом Федеральном законе как профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной.

Муниципальная должность — должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственностью за исполнение этих обязанностей.

Муниципальные должности подразделяются:

— на выборные муниципальные должности, замещаемые в результате муниципальных выборов (депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления), а также замещаемые на основании решений представительного или иного выборного органа местного самоуправления в отношении лиц, избранных в состав указанных органов в результате муниципальных выборов;

[3] СЗ РФ. 1998. №2. Ст. 224.
[4] Там же. 2002. № 1. Ст. 3.

— на иные муниципальные должности, замещаемые путем заключения трудового договора, т. е. муниципальные должности муниципальной службы.

Муниципальным служащим является гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, исполняющий в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Муниципальные должности муниципальной службы необходимо отличать от технических должностей в органах местного самоуправления. В случае если для конкретной должности установлены круг обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий органа местного самоуправления и ответственность за исполнение этих обязанностей, она относится к должностям муниципальной службы. Если же речь идет об исполнении функций, непосредственно не связанных с полномочиями органа местного самоуправления (уборка помещений, работа в гардеробе и т. д.), такие должности не относятся к должностям муниципальной службы.

Гражданам Российской Федерации гарантируется равный доступ к муниципальной службе независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Муниципальная служба основана на принципах:

1) верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении муниципальными служащими должностных обязанностей и обеспечении прав муниципальных служащих;

2) приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия;

3) самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий;

4) профессионализма и компетентности муниципальных служащих;

5) ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;

6) равного доступа граждан к муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой;

7) единства основных требований, предъявляемых к муниципальной службе в Российской Федерации, а также учета исторических и иных местных традиций;

8) правовой и социальной защищенности муниципальных служащих;

9) внепартийности муниципальной службы.

Муниципальные должности муниципальной службы устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с реестром муниципальных должностей муниципальной службы, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

В реестре муниципальных должностей муниципальной службы могут быть установлены муниципальные должности муниципальной службы для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего выборную муниципальную должность. Указанные муниципальные должности муниципальной службы замещаются муниципальными служащими путем заключения трудового договора на срок полномочий указанного лица.

Законами субъекта Российской Федерации устанавливается соотношение муниципальных должностей муниципальной службы и государственных должностей государственной службы Российской Федерации с учетом квалификационных требований, предъявляемых к соответствующим должностям муниципальной и государственной службы.

Права и обязанности муниципального служащего устанавливаются уставом муниципального образования или нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», иными федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации.

Например, Законом Санкт-Петербурга «О муниципальной службе в Санкт-Петербурге» установлены следующие обязанности и права муниципального служащего.

1. Муниципальный служащий обязан:

1) осуществлять полномочия в пределах предоставленных ему прав и в соответствии с должностными обязанностями;

2) в своей деятельности исходить из конституционного принципа: человек, его права и свободы являются высшей ценностью;

3) заботиться о благе муниципального образования; не противопоставлять интересы муниципального образования интересам Санкт-Петербурга;

4) руководствоваться в своей деятельности законами Российской Федерации, Санкт-Петербурга, уставом муниципального образования, иными правовыми актами органов государственной власти и органов местного самоуправления; исполнять требования законодательства, решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан;

5) исполнять приказы, распоряжения и указания вышестоящих в порядке подчиненности руководителей, изданных в пределах их полномочий;

6) своевременно в пределах своих должностных полномочий рассматривать обращения в органы местного самоуправления граждан, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций и разрешать возникающие в связи с ними вопросы в порядке и сроки, установленные нормативными правовыми актами муниципального образования в соответствии с законом;

7) не разглашать ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей сведения, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан;

8) поддерживать и повышать уровень квалификации, необходимой для исполнения своих должностных обязанностей;

9) беречь муниципальную собственность;

10) соблюдать нормы служебной этики, распорядок работы, должностные инструкции, порядок обращения со служебной информацией; не совершать действий, подрывающих авторитет муниципальной службы.

Муниципальный служащий имеет право:

1) знакомиться с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой должности муниципальной службы, критерии оценки качества его работы и условия продвижения по службе, и требовать обеспечения организационно-технических условий, необходимых для исполнения им должностных обязанностей;

2) принимать решения или участвовать в их подготовке в соответствии с должностными полномочиями;

3) запрашивать в установленном порядке и получать от органов государственной власти Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления, муниципальных предприятий, учреждений, организаций необходимые для исполнения должностных обязанностей информацию и материалы;

4) посещать в установленном порядке для исполнения должностных полномочий предприятия, учреждения, организации независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности;

5) на продвижение по службе, переход на государственную службу Санкт-Петербурга, увеличение размера денежного содержания с учетом результатов работы, отношения к исполнению служебных обязанностей и уровня квалификации; участвовать по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной муниципальной должности или государственной должности государственной службы Санкт-Петербурга;

6) знакомиться со всеми материалами своего личного дела, отзывами о своей деятельности, результатами аттестации и иными документами до внесения их в личное дело, а также приобщать к личному делу свои объяснения;

7) обращаться в органы местного самоуправления, в установленном порядке в суд с целью разрешения споров, связанных с муниципальной службой; вносить предложения по совершенствованию муниципальной службы в органы государственной власти Санкт-Петербурга и органы местного самоуправления;

8) объединяться в профессиональные союзы;

9) на повышение профессионального уровня (подготовку, переподготовку, переквалификацию, повышение квалификации) за счет средств местного бюджета;

10) на проведение по его требованию служебного расследования для проверки сведений, порочащих его честь и достоинство.

Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» налагает на муниципальных служащих следующие ограничения.

Муниципальный служащий не вправе:

1) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;

2) быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатом законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, депутатом представительного органа местного самоуправления, членом иных выборных органов местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления;

3) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;

4) состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено законом или если в порядке, установленном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными

законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, в котором он состоит на муниципальной службе либо который непосредственно подчинен или подконтролен ему;

6) использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое имущество и служебную информацию;

7) получать гонорары за публикации и выступления в качестве муниципального служащего;

8) получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением им должностных обязанностей;

9) выезжать в командировки за счет средств физических и юридических лиц, за исключением командировок, осуществляемых на взаимной основе по договоренности органов местного самоуправления муниципального образования с органами местного самоуправления других муниципальных образований, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления иностранных государств, международными и иностранными некоммерческими организациями;

10) принимать участие в забастовках;

11) использовать свое служебное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений.

Муниципальные служащие не вправе образовывать в органах местного самоуправления структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений, за исключением профессиональных союзов.

Муниципальный служащий обязан передавать в доверительное управление под гарантию муниципального образования на время прохождения муниципальной службы находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, установленном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Муниципальному служащему гарантируются:

1) условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей;

2) денежное содержание и иные выплаты (размеры и условия оплаты труда муниципальных служащих определяются органами местного самоуправления самостоятельно[5]);

3) ежегодный оплачиваемый отпуск не менее 30 календарных дней;

4) медицинское обслуживание его и членов его семьи, в том числе после выхода его на пенсию;

5) пенсионное обеспечение за выслугу лет и пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;

6) обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением им должностных обязанностей;

7) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения им муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей;

8) защита его и членов его семьи в порядке, установленном законами, от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей.

В случае ликвидации органа местного самоуправления, сокращения штата работников данного органа муниципальному служащему предоставляются гарантии, установленные законодательством Российской Федерации о труде для работников в случае их увольнения в связи с ликвидацией предприятий, учреждений, организаций, сокращения штата работников.

Законами субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования могут быть предусмотрены дополнительные гарантии для муниципального служащего.

Поступление на муниципальную службу осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

Законом Санкт-Петербурга «О муниципальной службе в Санкт-Петербурге» предусмотрена дополнительная гарантия права граждан на равный

[5] Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» позволяет субъектам Российской Федерации регулировать размеры оплаты труда муниципальных служащих, однако ч. 2 ст. 53 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» прямо указывает, что данный вопрос решается органами местного самоуправления самостоятельно.

доступ к муниципальной службе: возможность проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы.

Конкурс проводится в форме конкурса документов или конкурса-испытания в соответствии с положениями устава муниципального образования.

Порядок прохождения муниципальной службы, управление муниципальной службой, требования к муниципальным должностям муниципальной службы определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта Российской Федерации.

Гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а также находиться на муниципальной службе в случае лишения его вступившим в законную силу решением суда права занимать должности муниципальной службы в течение определенного срока.

Помимо оснований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о труде, увольнение муниципального служащего может быть осуществлено также по инициативе руководителя органа местного самоуправления в случаях:

— достижения предельного возраста, установленного для замещения муниципальной должности муниципальной службы, — 60 лет (допускается продление срока нахождения на муниципальной службе муниципальных служащих, достигших предельного для муниципальной службы возраста; однократное продление срока нахождения на муниципальной службе муниципального служащего допускается не более чем на один год);

— прекращения гражданства Российской Федерации;

— несоблюдения обязанностей и ограничений, установленных для муниципального служащего Федеральным законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»;

— разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну;

— вступления в силу решения суда о лишении права занимать должности муниципальной службы в течение определенного срока.

ГЛАВА 6

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В соответствии со ст. 49 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

По сравнению с Федеральным законом 1995 г. из экономической основы исключено имущество, не находящееся в муниципальной собственности, служащее удовлетворению потребностей населения муниципального образования, и включены имущественные права муниципальных образований.

Что касается имущественных прав, достаточно сложно сказать, в чем именно состоял замысел законодателя. К числу имущественных прав относятся вещные и обязательственные права. Из вещных прав муниципальное образование может осуществлять только право собственности (право хозяйственного ведения и оперативного управления принадлежит унитарным предприятиям и учреждениям, а не муниципальному образованию). Что касается обязательственных прав, прежде всего имеются в виду право муниципального образования в отношении хозяйственного общества, участником которого оно является, права, вытекающие из причинения вреда муниципальному образованию.

Представляется, что содержащееся в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Феде-

рации» определение экономической основы местного самоуправления является недостаточно полным.

Очевидно, что в муниципальной собственности могут находиться природные ресурсы, правовой режим которых имеет существенную специфику, позволяющую отнести их к отдельной составляющей экономической основы.

Кроме того, исключение из экономической основы имущества, не находящегося в муниципальной собственности, не вполне оправдано. Решение вопросов местного значения не всегда осуществляется на базе муниципальной собственности. Так, транспортное обслуживание населения или дорожное строительство могут осуществляться не только муниципальными унитарными предприятиями, но и юридическими лицами без государственного или муниципального участия. Территориальное общественное самоуправление также вправе привлекать имущество для осуществления собственных инициатив. Таким образом, имущество, используемое для решения вопросов местного значения, без сомнения, должно включаться в экономическую основу местного самоуправления.

Существуют случаи, когда расположенное на территории муниципального образования юридическое лицо имеет принципиальное значение для обеспечения доходной части местного бюджета. Например, одним из наиболее благополучных в Ленинградской области с точки зрения бюджетной обеспеченности является Киришский район. Это можно объяснить, в частности, расположением на территории района крупнейшего в области нефтеперерабатывающего предприятия. По нашему мнению, организации, имеющие ключевое значение для социально-экономического развития муниципальных образований, необходимо включать в экономическую основу местного самоуправления.

Включение в экономическую основу только средств местных бюджетов также не вполне корректно. Более адекватным представляется термин «местные финансы».

В связи с изложенным экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество; имущественные права муниципальных образований; не находящееся в муниципальной собственности имущество, используемое для решения вопросов местного значения; организации, имеющие ключевое значение для социально-экономического развития муниципальных образований; местные финансы.

Вопросы, связанные с финансовой основой местного самоуправления, в силу их существенной специфики будут рассмотрены в главе 7.

§ 1. Гражданская правосубъектность муниципальных образований

В действующем законодательстве, а также в учебной и научной литературе вопросы, связанные с участием государства и муниципальных образований в гражданском обороте, обычно рассматриваются совместно. В принципе, это оправдано. Участие в гражданском обороте субъектов публичного права строится по одной схеме. Однако у муниципальных образований есть существенные отличия от государства.

Очевидно, что участие в гражданском обороте носителей публичной власти не включает в себя значительные публично-правовые элементы. Например, А. А. Иванов выделяет следующие свойства государства, делающие его особым субъектом гражданско-правовых отношений:

«— государство само принимает законы, которыми должны руководствоваться все остальные субъекты гражданского права;

— государство может принимать административные акты, из которых возникают гражданско-правовые отношения независимо от воли другой стороны;

— государство сохраняет властные функции даже тогда, когда оно вступает в построенные на началах равенства гражданско-правовые отношения;

— государство пользуется иммунитетом».[1]

Рассмотрим эти свойства применительно к муниципальным образованиям.

Статьей 71 Конституции Российской Федерации гражданское законодательство отнесено к исключительному ведению Российской Федерации, следовательно, органы местного самоуправления не обладают полномочиями по регулированию гражданско-правовых отношений.

Разумеется, у органов местного самоуправления имеются некоторые нормотворческие полномочия, например в сфере благоустройства, однако они не идут ни в какое сравнение с возможностями Российской Федерации и ее субъектов.

Органы местного самоуправления вправе в ограниченных случаях издавать акты управления, из которых возникают гражданско-правовые

[1] **Цит.** по: *Гражданское* право. Ч. I / Под ред. Ю. К. Толстого, Л. П. Сергеева. М, 1996. С. 153.

отношения независимо от воли другой стороны. Например, ст. 11 Земельного кодекса Российской Федерации наделяет органы местного самоуправления правом изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд.

С учетом минимальных полномочий муниципальных образований по нормативному и управленческому воздействию нет оснований говорить о том, что в рамках гражданско-правовых отношений, основанных на равенстве сторон, органы местного самоуправления сохраняют властные полномочия.

Что же касается иммунитета, то иммунитет тесно связан с суверенитетом государства, а муниципальные образования суверенитетом не обладают.

Изложенное, впрочем, не означает, что муниципальные образования, вступая в гражданско-правовые отношения, теряют свой публично-правовой статус. Но этот статус иначе, нежели в отношении государства, влияет на правовое положение муниципальных образований.

При регулировании участия государства в гражданском обороте законодатель ставит себе целью найти баланс интересов между государством и субъектами, вступающими с ним в гражданско-правовые отношения, максимально возможным образом учитывать интересы частноправовых субъектов как объективно более слабой стороны в отношениях с государством.

Цели правового регулирования статуса государства и муниципальных образований как субъектов гражданского оборота различны. Муниципальные образования в гражданско-правовом смысле не имеют, по крайней мере, формально, существенных преимуществ перед частноправовыми субъектами гражданского права. Соответственно последние не нуждаются в гарантиях равного статуса в отношениях с муниципальными образованиями.

Специфика гражданской правосубъектности муниципальных образований заключается в том, что она, с одной стороны, не тождественна правосубъектности физических и юридических лиц, с другой — отличается от гражданской правоспособности государства.

Поскольку муниципальные образования, как и государство, являются субъектами, имеющими публично-правовую природу, необходимо прежде всего сравнить сначала правосубъектность государства и правосубъектность муниципального образования.

«Государство участвует в гражданском обороте не в своих частных интересах, а в целях наиболее эффективного отправления публичной

власти. Эти цели предопределяют и сущность правоспособности государства. Она не может быть общей, ибо природа государства не позволяет ему приобретать ряд прав и возлагать на себя некоторые обязанности. Однако она не может считаться и специальной, ограниченной лишь теми возможностями, которые прямо перечислены законом. Государство, принимая законы, само может установить более широкий объем правоспособности. Конечно, исходя из концепции правового государства, трактовка правосубъектности государства как специальной выглядит привлекательно. Но разве специальный характер правоспособности когда-либо мешал государству его расширять? Совсем нет. Главную преграду такому расширению образует гражданское общество, которое вводит государство в определенные рамки, указывая на цели, достижению которых надо служить.

Поэтому правоспособность государства можно назвать целевой — она вытекает из той функции носителя публичной власти, которую в интересах всего общества выполняет государство. Таким образом, государство, вступая в гражданский оборот, должно следовать своему предназначению. Оно не может, к примеру, наживаться на своих гражданах, неосновательно освобождать себя от ответственности и т. д. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства (ст. 2 Конституции Российской Федерации). Ряд обязанностей государства, касающихся его участия в гражданском обороте, вытекают из других норм Конституции».[2]

Муниципальное образование, как и государство, вступает в гражданский оборот не в своих частных интересах. У муниципального образования, как у населенной территории, интереса не может быть в принципе.

Из определений местного самоуправления, содержащихся в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Европейской хартии местного самоуправления, следует, что оно осуществляется в интересах населения соответствующих территорий. Следовательно, участие в гражданском обороте также обусловлено интересами местного населения.

Для решения подавляющего числа вопросов местного значения участие в гражданском обороте необходимо. Более того, ст. 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» исходит из того, что в муниципальной

- Там же. С. 155.

собственности может находиться только имущество, необходимое для реализации публичных функций. При этом необходимо иметь в виду, что реализация публичных функций — это деятельность по своей природе некоммерческая. Даже если для решения вопроса местного значения создается унитарное предприятие (коммерческая организация), изначальной целью муниципального образования при создании такого юридического лица не является извлечение прибыли.

Пункт 4 ст. 66 ГК РФ также предусматривает, что государственные органы и органы местного самоуправления не вправе выступать участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товариществах на вере, если иное не установлено законом. Данную норму, по нашему мнению, необходимо применять к случаям, когда органы власти выступают от имени государства, государственного и муниципального образования. Орган власти сам по себе не обладает гражданской правоспособностью.

Другим отличием правосубъектности государства от правосубъектности муниципальных образований является подзаконный характер деятельности муниципальных образований в сфере гражданского оборота.

Государство также подчиняется законам, однако, как было указано выше, оно вправе самостоятельно и практически неограниченно расширять свою гражданскую правосубъектность. Муниципальное образование этим правом не обладает.

Без всякого сомнения, правосубъектность муниципальных образований является специальной, ограниченной законом, что ставит муниципальные образования в один ряд с некоммерческими организациями.

Во-первых, муниципальные образования и некоммерческие организации не преследуют извлечение прибыли в качестве основной цели деятельности. Во-вторых, муниципальные образования и некоммерческие организации вправе заниматься предпринимательской деятельностью. Пунктом 3 ст. 50 ГК РФ закреплено право некоммерческих организаций заниматься предпринимательской деятельностью с определенными ограничениями. Муниципальные образования вправе также создавать унитарные предприятия — коммерческие организации и в качестве учредителя санкционировать осуществление муниципальными учреждениями приносящей доход деятельности. В-третьих, правоспособность некоммерческих организаций и правосубъектность муниципальных образований ограничена законодателем. При этом критерием ограничения служат цели деятельности. Для некоммерческих организаций это — некоммерческий характер основной деятельности, для муниципальных образований — вопросы местного значения.

Из изложенного следует, что гражданская правосубъектность муниципальных образований в значительной степени аналогична правоспособности некоммерческих организаций.

Это теоретическое положение имеет и некоторое практическое значение. Некоммерческий характер хозяйственной деятельности муниципальных образований и муниципальных унитарных предприятий целесообразно учитывать в таких сферах, как налогообложение. Так, на сегодняшний день деятельность муниципальных унитарных предприятий по решению вопросов местного значения с точки зрения налогообложения практически не отличается от деятельности прочих коммерческих организаций.

Из изложенного можно выделить следующие отличительные особенности гражданской правосубъектности муниципальных образований.

1. Гражданская правосубъектность муниципальных образований не тождественна гражданской правосубъектности государства и государственных образований.

2. Гражданская правосубъектность муниципальных образований является специальной и ориентированной на решение вопросов местного значения.

3. Интересы муниципального образования при его участии в гражданском обороте формально совпадают с интересами населения соответствующего муниципального образования.

4. Гражданская правосубъектность муниципальных образований в значительной степени аналогична правоспособности некоммерческих организаций.

§ 2. Формы участия муниципальных образований в гражданском обороте

Гражданским законодательством предусмотрены две формы участия муниципальных образований в гражданском обороте: непосредственное и через создаваемые ими юридические лица.

Согласно п. 2 ст. 125 ГК РФ муниципальные образования непосредственно участвуют в гражданском обороте через органы местного самоуправления.

При этом законодателем не оговорено, какой именно орган должен осуществлять правомочия собственника. В связи с этим муниципальным образованиям свойственна большая вариативность, нежели государству.

Непосредственное участие муниципальных образований в гражданском обороте неразрывно связано с осуществлением правомочий собственника в отношении муниципального имущества.

Особую роль в непосредственном участии муниципальных образований в гражданском обороте играют представительные органы местного самоуправления.

Часть 10 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит к исключительной компетенции представительных органов местного самоуправления следующие вопросы:

— определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

— определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;

— определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления.

На практике встречаются три основных варианта участия в гражданском обороте через органы местного самоуправления.

1. Создание специально уполномоченных органов по управлению муниципальным имуществом, именуемых, как правило, комитетами по управлению муниципальным имуществом (КУМИ).

КУМИ были созданы во исполнение Закона РСФСР «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР».[3] Статья 5 данного Закона предусматривала создание комитетов по управлению имуществом на уровне районов и городов областного подчинения. Формально КУМИ входили в состав соответствующих администраций, фактически же они обеспечивали исполнение общегосударственных программ приватизации и подчинялись вышестоящим органам по управлению имуществом.

По мере сворачивания процесса массовой приватизации КУМИ в большей степени переориентировались на осуществление правомочий собственника от имени муниципальных образований. В зависимости от структуры органов в конкретном муниципальном образовании КУМИ либо входят в состав местной администрации, либо являются самостоятельным органом местного самоуправления.

[3] Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 27. Ст. 927.

Данный вариант, впрочем, не исключает наделения иных органов и должностных лиц полномочиями по управлению и распоряжению муниципальной собственностью. Например, Положение о порядке управления и распоряжения муниципальным имуществом в муниципальном образовании «Выборгский район Ленинградской области»[4] относит к числу органов управления муниципальным имуществом помимо КУМИ главу муниципального образования и администрацию муниципального образования.

2. Возложение полномочий по управлению муниципальным имуществом на орган исполнительной власти общей компетенции, например, Устав города Ломоносова,[5] возлагает данные полномочия на администрацию муниципального образования.

3. Возложение полномочий по принятию принципиальных решений, касающихся муниципального имущества, на представительный орган местного самоуправления. Представительный орган в этом случае не только регламентирует вопросы управления и распоряжения муниципальной собственностью, но и принимает конкретные управленческие решения, например, о приватизации того или иного объекта.

Опосредованное участие государства в гражданском обороте осуществляется путем создания муниципальных унитарных предприятий, муниципальных учреждений и межмуниципальных организаций.

Унитарные предприятия и учреждения — это две специальные формы юридических лиц, посредством которых государство и муниципальные образования опосредованно участвуют в гражданском обороте.

Правовое положение муниципальных унитарных предприятий регламентируется ГК РФ и Федеральным законом «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».[6]

Муниципальные унитарные предприятия могут быть созданы на праве хозяйственного ведения, а также оперативного управления (казенные предприятия).

Статьей 50 ГК РФ муниципальные унитарные предприятия отнесены к коммерческим организациям. Однако они обладают по сравнению с коммерческими организациями определенной спецификой.

[4] Решение муниципального совета муниципального образования «Выборгский район Ленинградской области» от 15 мая 2001 г. № 4/5 «О порядке управления и распоряжения муниципальной собственностью».

[5] Смена. 1998. 15 апр.

[6] СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.

Во-первых, муниципальные унитарные предприятия не являются собственниками принадлежащего им имущества. Имущество закреплено за предприятием на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Единственным собственником является муниципальное образование.

Во-вторых, муниципальные унитарные предприятия обладают специальной правоспособностью. Согласно п. 2 ст. 52 ГК РФ в учредительных документах муниципального унитарного предприятия должны быть указаны предмет и цели деятельности предприятия. Это обусловлено особыми функциями, которые выполняют муниципальные предприятия в гражданском обороте. Муниципальные предприятия создаются не столько в целях извлечения прибыли, сколько для решения вопросов местного значения, т. е. для деятельности, которая по своей природе не прибыльна. В силу этого собственник (муниципальное образование) ограничивает сферу деятельности муниципального предприятия с тем, чтобы предприятие решало конкретные задачи в сфере жизнеобеспечения населения.

Часть 4 ст. 8 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» устанавливает, что государственное или муниципальное предприятие может быть создано в случае:

— необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, которое необходимо для обеспечения безопасности Российской Федерации;

— необходимости осуществления деятельности в целях решения социальных задач (в том числе реализации определенных товаров и услуг по минимальным ценам), а также организации и проведения закупочных и товарных интервенций для обеспечения продовольственной безопасности государства;

— необходимости осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для государственных унитарных предприятий;

— необходимости осуществления научной и научно-технической деятельности в отраслях, связанных с обеспечением безопасности Российской Федерации;

— необходимости разработки и изготовления отдельных видов продукции, находящейся в сфере интересов Российской Федерации и обеспечивающей безопасность Российской Федерации;

— необходимости производства отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной.

Казенное предприятие может быть создано в случае:

— если преобладающая или значительная часть производимой продукции, выполняемых работ, оказываемых услуг предназначена для федеральных государственных нужд, нужд субъекта Российской Федерации или муниципального образования;

— необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, необходимого для обеспечения безопасности Российской Федерации, функционирования воздушного, железнодорожного и водного транспорта, реализации иных стратегических интересов Российской Федерации;

— необходимости осуществления деятельности по производству товаров, выполнению работ, оказанию услуг, реализуемых по установленным государством ценам в целях решения социальных задач;

— необходимости разработки и производства отдельных видов продукции, обеспечивающей безопасность Российской Федерации;

— необходимости производства отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной;

— необходимости осуществления отдельных дотируемых видов деятельности и ведения убыточных производств;

— необходимости осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для казенных предприятий.

В-третьих, собственник обладает значительными полномочиями в отношении унитарного предприятия. В соответствии со ст. 20 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» собственник имущества унитарного предприятия в отношении указанного предприятия:

1) принимает решение о создании унитарного предприятия;

2) определяет цели, предмет, виды деятельности унитарного предприятия, а также дает согласие на участие унитарного предприятия в ассоциациях и других объединениях коммерческих организаций;

3) определяет порядок составления, утверждения и установления показателей планов (программы) финансово-хозяйственной деятельности унитарного предприятия;

4) утверждает устав унитарного предприятия, вносит в него изменения, в том числе утверждает устав унитарного предприятия в новой редакции;

5) принимает решение о реорганизации или ликвидации унитарного предприятия в порядке, установленном законодательством, назначает

ликвидационную комиссию и утверждает ликвидационные балансы унитарного предприятия;

6) формирует уставный фонд государственного или муниципального предприятия;

7) назначает на должность руководителя унитарного предприятия, заключает с ним, изменяет и прекращает трудовой договор в соответствии с трудовым законодательством и иными содержащими нормы трудового права нормативными правовыми актами;

8) согласовывает прием на работу главного бухгалтера унитарного предприятия, заключение с ним, изменение и прекращение трудового договора;

9) утверждает бухгалтерскую отчетность и отчеты унитарного предприятия;

10) дает согласие на распоряжение недвижимым имуществом, а в случаях, установленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами или уставом унитарного предприятия, на совершение иных сделок;

11) осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего унитарному предприятию имущества;

12) утверждает показатели экономической эффективности деятельности унитарного предприятия и контролирует их выполнение;

13) дает согласие на создание филиалов и открытие представительств унитарного предприятия;

14) дает согласие на участие унитарного предприятия в иных юридических лицах;

15) дает согласие в случаях, предусмотренных рассматриваемым Федеральным законом, на совершение крупных сделок, сделок, в совершении которых имеется заинтересованность, и иных сделок;

16) принимает решения о проведении аудиторских проверок, утверждает аудитора и определяет размер оплаты его услуг;

17) имеет другие права и несет другие обязанности, определенные законодательством Российской Федерации.

Собственник имущества казенного предприятия помимо упомянутых правомочий, вправе:

— изымать у казенного предприятия излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество;

— доводить до казенного предприятия обязательные для исполнения заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд;

— утверждать смету доходов и расходов казенного предприятия.

Собственник имущества унитарного предприятия вправе обращаться в суд с исками о признании оспоримой сделки с имуществом унитарного предприятия недействительной, а также с требованием о применении последствий недействительности ничтожной сделки в случаях, установленных ГК РФ и Федеральным законом «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», а также вправе истребовать имущество унитарного предприятия из чужого незаконного владения.

Единоличным исполнительным органом управления унитарного предприятия является руководитель, который назначается собственником и ему подотчетен. В качестве такого руководителя обычно выступает директор. Допускается создание совещательных органов унитарного предприятия.

Руководитель унитарного предприятия при осуществлении своих прав и исполнении обязанностей должен действовать в интересах унитарного предприятия добросовестно и разумно, он несет в установленном законом порядке ответственность за убытки, причиненные унитарному предприятию его виновными действиями (бездействием), в том числе в случае утраты имущества унитарного предприятия. Собственник имущества унитарного предприятия вправе предъявить иск о возмещении убытков, причиненных унитарному предприятию, к руководителю унитарного предприятия.

В соответствии со ст. 278 и 279 Трудового кодекса Российской Федерации[7] трудовой договор с руководителем организации, в том числе руководителем муниципального унитарного предприятия, может быть расторгнут по решению собственника. Если договор расторгнут досрочно при отсутствии виновных действий (бездействия) руководителя, ему выплачивается компенсация в размере, определяемом трудовым договором.

Муниципальные унитарные предприятия с согласия собственника могут быть участниками (членами) коммерческих организаций (за исключением кредитных организаций), а также некоммерческих организаций, в которых в соответствии с федеральным законом допускается участие юридических лиц. Однако муниципальное унитарное предприятие не вправе создавать в качестве юридического лица другое унитарное предприятие путем передачи ему части своего имущества (дочернее предприятие).

Унитарное предприятие несет ответственность по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом. Муниципальное унитарное

[7] СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 3.

предприятие не несет ответственности по обязательствам муниципального образования.

Муниципальное образование не несет ответственности по обязательствам муниципального предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, за исключением случаев, если несостоятельность (банкротство) такого предприятия вызвана собственником его имущества. В указанных случаях на собственника при недостаточности имущества муниципального предприятия может быть возложена субсидиарная ответственность по его обязательствам.

По обязательствам своих казенных предприятий при недостаточности их имущества муниципальное образование несет субсидиарную ответственность.

Правовой статус учреждений закреплен в ст. 120 ГК РФ, а также в ст. 9 Федерального закона «О некоммерческих организациях».[8]

Согласно ст. 120 ГК РФ учреждением признается организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично. Муниципальное имущество закрепляется за учреждениями на праве оперативного управления, муниципальное образование субсидиарно отвечает по обязательствам муниципального учреждения. Муниципальное образование вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению. Учреждение не вправе отчуждать закрепленное за ним имущество и имущество, приобретенное за счет средств, выделенных ему по смете, или иным способом распоряжаться им; если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе.

Представительные органы муниципальных образований могут принимать решения о создании иных, помимо учреждений, некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов. Некоммерческие организации муниципальных образований осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом РФ, федеральным законом о некоммерческих организациях, иными федеральными законами.

[8] Там же. 1996. № 3. Ст. 145.

В соответствии со ст. 41 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления, которые наделяются правами юридического лица, являются муниципальными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом.

Представительный орган муниципального образования и местная администрация как юридические лица действуют на основании общих для организаций данного вида положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях» применительно к учреждениям.

Основаниями для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц являются устав муниципального образования и решение о создании соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица.

В случае отсутствия устава муниципального образования основаниями для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц являются:

— для представительного органа муниципального образования — протокол заседания представительного органа муниципального образования, содержащий решение о наделении этого представительного органа правами юридического лица;

— для иных органов местного самоуправления — решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица.

Основаниями для государственной регистрации органов местной администрации в качестве юридических лиц являются решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа и утверждение положения о нем этим представительным органом муниципального образования.

Статус юридического лица необходим органам местного самоуправления прежде всего для материально-технического обеспечения своей деятельности. Статус юридического лица лишь облегчает функционирование органа местного самоуправления, но не является необходимым атрибутом органа власти. Орган местного самоуправления — это не

организация, созданная для управленческих функций, а орган управления, наделенный правами юридического лица.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» прямо предусматривает возможность создания межмуниципальных организаций, в том числе межмуниципальных объединений, хозяйственных обществ в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения. Межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления.

Указанную норму необходимо рассматривать в контексте п. 4 ст. 66 ГК РФ как разрешение органам местного самоуправления участвовать в хозяйственных обществах.

К хозяйственным обществам относятся акционерные общества, общества с ограниченной или с дополнительной ответственностью. Необходимо отметить, что хозяйственные общества, созданные несколькими муниципальными образованиями по своему положению, будут частноправовыми субъектами, которые обладают правом собственности на переданное им учредителями имущество.

§ 3. Правовой режим муниципальной собственности

Муниципальная собственность согласно ст. 8 Конституции Российской Федерации признается и защищается в Российской Федерации равным образом с государственной, частной и иными формами собственности.

Впервые муниципальная собственность (коммунальная собственность) была обособлена от собственности других территориальных образований Законом СССР «О собственности в СССР» 1990 г. Статьей 23 данного Закона устанавливалось, что в собственности края, области, района или другого административно-территориального образования находятся имущество органов власти и управления административно-территориального образования, средства местного бюджета, жилищный фонд и жилищно-коммунальное хозяйство местного Совета народных депутатов.

Термин «муниципальная собственность» впервые был нормативно закреплен в Законе РСФСР «О собственности в РСФСР».[9]

Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. №3020-1 «О разграничении государственной соб-

[9] Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416.

ственности 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»[10] формально закрепило за муниципальными образованиями широкий круг объектов собственности.

Вместе с тем Закон РСФСР «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» и принятые на его основе программы приватизации не предусматривали исключений для муниципального имущества. Во многих случаях имущество, которое должно было перейти в муниципальную собственность, приватизировалось еще до образования органов местного самоуправления как таковых. Более того, объекты муниципальной собственности приватизировались в первую очередь. Муниципальные образования оказались лишенными значительной части собственности, которая могла бы стать основой их экономической деятельности. Так, согласно п. 2.5 Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в 1992 г. обязательной приватизации подлежали «объекты и предприятия, в наибольшей степени влияющие на формирование и функционирование рыночной инфраструктуры, экономики Российской Федерации», в частности, объекты и предприятия оптовой и розничной торговли (в том числе по продаже продукции производственно-технического назначения), общественного питания и бытового обслуживания (включая ведомственные объекты открытой сети розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания); предприятия, осуществляющие переработку сельскохозяйственной продукции, предприятия пищевой и легкой промышленности.

В то же время не возникало трудностей с передачей в муниципальную собственность объектов жизнеобеспечения и социально-культурной сферы, вовлечение которых в гражданский оборот затруднено в силу их специфического целевого назначения.

В начале 90-х годов в широкую практику вошло отношение к муниципальной собственности как к своего рода «чердаку», куда сваливалось только то, что не представляло интереса для государства или частных структур.

С принятием Федерального закона «О приватизации государственного имущества и основах приватизации муниципального имущества»[11]

[10] Там же. 1992. №3. Ст. 89.
[11] СЗ РФ. 1997. №30. Ст. 3595.

ситуация несколько изменилась: муниципальные образования получили возможность абсолютно самостоятельно распоряжаться своей собственностью, не опасаясь, что она будет приватизирована без их согласия. Кроме того, Федеральный закон 1995 г. предусматривал передачу в муниципальную собственность объектов, необходимых для решения вопросов местного значения.

Следует признать, что при распределении государственной собственности муниципальные образования получили не столько источники для пополнения местных бюджетов, сколько дополнительные статьи расходов, причем это не расходы, от которых можно отказаться или которые можно значительно сократить. Школы, детские сады, предприятия водоканала, котельные, жилищно-коммунальная сфера нуждаются в постоянном выделении значительных финансовых средств. На практике муниципальная собственность является одним из основных объектов расходования средств местных бюджетов, причем эти расходы не покрываются за счет средств, получаемых от использования объектов собственности.

Согласно п. 2 ст. 215 Гражданского кодекса Российской Федерации от имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления и лица, указанные в ст. 125 ГК РФ.

Кроме того, в п. 3 данной статьи указано, что в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане. В отношении муниципальной собственности эту норму, по-видимому, следует трактовать таким образом, что делегирование прав собственника может осуществляться только нормативными актами муниципальных образований, а не федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В противном случае неизбежно произойдет ограничение правомочий муниципальных образований как собственников имущества.

Согласно п. 3 ст. 215 ГК РФ имущество, находящееся в муниципальной собственности, закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение. Таким образом, орган местного самоуправления в случае поступления имущества в муниципальную собственность должен решить вопрос о закреплении имущества за муниципальным предприятием или учреждением.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает жесткие требования, связанные с целевым назначением муниципального имущества. Виды имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, исчерпывающим образом поименованы в данном Федеральном законе.

В собственности поселений могут находиться:

1) имущество, предназначенное для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, для освещения улиц населенных пунктов поселения;

2) автомобильные дороги общего пользования, мосты и иные транспортные инженерные сооружения в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения, а также имущество, предназначенное для их обслуживания;

3) жилищный фонд социального использования для обеспечения малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями на условиях договора социального найма, а также имущество, необходимое для содержания муниципального жилищного фонда;

4) пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенные для транспортного обслуживания населения в границах поселения;

5) имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

6) объекты, а также пожарное оборудование и снаряжение, предназначенные для обеспечения первичных мер по тушению пожаров;

7) библиотеки;

8) имущество, предназначенное для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

9) объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенные в границах поселения;

10) имущество, предназначенное для развития на территории поселения массовой физической культуры и спорта;

11) имущество, предназначенное для организации благоустройства и озеленения территории поселения, в том числе для обустройства мест общего пользования и мест массового отдыха населения;

12) имущество, предназначенное для сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;

13) имущество, включая земельные участки, предназначенные для организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения;

14) имущество, предназначенное для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации;

15) земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности поселения в соответствии с федеральными законами;

16) обособленные водные объекты на территории поселения;

17) леса, расположенные в границах населенных пунктов поселения.

В собственности муниципальных районов могут находиться:

1) имущество, предназначенное для электро- и газоснабжения поселений в границах муниципального района;

2) автомобильные дороги общего пользования между населенными пунктами, мосты и иные транспортные инженерные сооружения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения, а также имущество, предназначенное для их обслуживания;

3) пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенные для транспортного обслуживания населения между поселениями на территории муниципального района;

4) имущество, предназначенное для организации и осуществления экологического контроля;

5) имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района;

6) имущество, предназначенное для организации охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;

7) имущество, предназначенное для обеспечения общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также предоставления дополнительного образования и организации отдыха детей в каникулярное время;

8) имущество, предназначенное для оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;

9) имущество, предназначенное для утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

10) архивные фонды, в том числе кадастр землеустроительной и градостроительной документации, а также имущество, предназначенное для хранения указанных фондов;

11) имущество, включая земельные участки, предназначенное для содержания на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения и организации ритуальных услуг;

12) межпоселенческие библиотеки и библиотечные коллекторы;

13) имущество, необходимое для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации;

14) земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности муниципального района в соответствии с федеральными законами;

15) обособленные водные объекты на территории муниципального района, расположенные на межселенной территории муниципального района.

В собственности городских округов могут находиться все перечисленные виды имущества (в отношении поселений и муниципальных районов).

Кроме того, в собственности муниципальных образований может находиться:

— имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

— имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на любое иное имущество оно подлежит перепрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Порядок и сроки отчуждения такого имущества устанавливаются федеральным законом.

Приватизация муниципального имущества

Приватизация муниципального имущества регулируется Гражданским кодексом РФ и Федеральным законом «О приватизации государственного имущества и муниципального имущества».[12] Статьей 1 указанного Закона приватизация определена как возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации (далее — федеральное имущество), субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц.

Используются следующие способы приватизации муниципального имущества:

1) преобразование унитарного предприятия в открытое акционерное общество;

2) продажа муниципального имущества на аукционе;

3) продажа акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе;

4) продажа муниципального имущества на конкурсе;

5) продажа акций открытых акционерных обществ через организатора торговли на рынке ценных бумаг;

6) продажа муниципального имущества посредством публичного предложения;

7) продажа муниципального имущества без объявления цены;

8) внесение муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ;

9) продажа акций открытых акционерных обществ по результатам доверительного управления.

Многие из предусмотренных в законе способов для муниципальных образований не актуальны. Муниципальные унитарные предприятия либо занимаются вопросами жизнеобеспечения, либо осуществляют торгово-посредническую деятельность. И в том, и в другом случае их преобразование в открытые акционерные общества нецелесообразно. Основными способами приватизации муниципального имущества были и остаются аукцион и конкурс.

В настоящее время число объектов, находящихся в муниципальной собственности, невелико, а объекты, представляющие интерес для коммерческих структур, большей частью уже приватизированы. В силу

[12] СЗ РФ. 2002. №4. Ст. 251.

этого закон не требует, чтобы приватизация муниципального имущества осуществлялась на основе программы приватизации. Порядок планирования приватизации муниципального имущества определяется органами местного самоуправления самостоятельно.

Муниципальная собственность на природные ресурсы

В течение долгого времени государственная земельная собственность в Российской Федерации не была разграничена между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями. Федеральный закон «О разграничении государственной собственности на землю»[13] принят только в 2001 г., а сам процесс разграничения идет до настоящего времени.

Основанием внесения земельных участков в перечень земельных участков, на которые у муниципальных образований возникает право собственности, является включение этих земельных участков в состав:

— земель особо охраняемых природных территорий местного значения, земель водного фонда, занятых обособленными водными объектами, находящимися в муниципальной собственности;

— земель сельскохозяйственного назначения; земель населенных пунктов; земель промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, энергетики и иного назначения; земель природоохранного, рекреационного и историко-культурного назначения; земель водного фонда, если на этих находящихся в государственной собственности земельных участках располагается недвижимое имущество, находящееся в муниципальной или частной собственности, за исключением недвижимого имущества, находившегося до его приватизации в собственности Российской Федерации или субъектов Российской Федерации; эти находящиеся в государственной собственности земельные участки предоставлены гражданину, коммерческой организации, органу местного самоуправления, а также муниципальному унитарному предприятию, муниципальному учреждению, другой некоммерческой организации, которые созданы органами местного самоуправления, за исключением земельных участков, отнесенных к собственности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; под поверхностью этих земельных участков находятся участки недр местного значения;

[13] Там же. 2001. № 30. Ст. 3060.

— земель запаса в границах муниципальных образований, если на них не располагается недвижимое имущество, находящееся в государственной собственности, или приватизированное недвижимое имущество, находившееся до его приватизации в государственной собственности.

Статья 39 Водного кодекса Российской Федерации[14] допускает возможность нахождения обособленных водных объектов, предназначенных для муниципальных нужд.

Закон Российской Федерации «О недрах»[15] закрепляет государственную собственность на недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы. Однако добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в муниципальной собственности.

Муниципальная казна

В соответствии с п. 3 ст. 215 ГК РФ муниципальную казну составляют средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями.

Категория казны введена для обеспечения исполнения государством, государственными и муниципальными образованиями своих обязательств.

В соответствии со ст. 1069 ГК РФ вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления, подлежит возмещению за счет соответственно казны муниципального образования.

Кроме того, согласно п. 2 ст. 100 БК РФ муниципальный долг полностью и без условий обеспечивается всем муниципальным имуществом, составляющим муниципальную казну.

От имени муниципальной казны выступают соответствующие финансовые органы, если эта обязанность не возложена по специальному поручению на другой орган, юридическое лицо или гражданина (ст. 1071 ГК РФ).

[14] СЗ РФ. 1995. №47. Ст. 4471.

[15] Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 16. Ст. 834.

§ 4. Муниципальный заказ

Нормативную базу института муниципального заказа образуют ст. 54 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ст. 71-73 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Муниципальный заказ определяется БК РФ как совокупность заключенных муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств соответствующего бюджета.

Муниципальный контракт — это договор, заключенный органом местного самоуправления, муниципальным бюджетным учреждением, уполномоченным органом или организацией от имени муниципального образования с физическими и юридическими лицами в целях обеспечения муниципальных нужд, предусмотренных в расходах соответствующего бюджета (п. 1 ст. 72 БК РФ). Все закупки товаров, работ и услуг на сумму свыше 2000 минимальных размеров оплаты труда осуществляются исключительно на основе муниципальных контрактов.

Муниципальные контракты включают обязательное условие о выплате неустойки при нарушении исполнителем условий контракта. Отношения, связанные с муниципальными контрактами, регулируются федеральными законами, законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления.

Муниципальный контракт размещается на конкурсной основе, если иное не установлено федеральными законами, законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления.

Что касается процедуры размещения муниципального заказа, существуют две взаимоисключающие нормы.

Часть 2 ст. 54 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает исключения из общего правила о конкурсном размещении муниципального заказа: размещение муниципального заказа осуществляется путем запроса котировок цен на товары, работы и услуги; закупка товаров, работ и услуг у единственного исполнителя.

Муниципальные бюджетные учреждения, органы местного самоуправления, муниципальные заказчики обязаны вести реестры закупок.

Муниципальные бюджетные учреждения, органы местного самоуправления, муниципальные заказчики, осуществляющие закупки товаров, работ и услуг на сумму не более 2000 минимальных размеров оплаты труда за один вид товара или услуг (за один контракт), ведут реестры закупок, в которых должны быть указаны следующие сведения:

— краткое наименование закупаемых товаров, работ и услуг;

— наименование и местонахождение поставщиков, подрядчиков и исполнителей услуг;

— цена и дата закупки.

По муниципальным контрактам порядок ведения реестров закупок определяется нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

ГЛАВА 7

ФИНАНСОВАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В отличие от ранее действовавшего законодательства, в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не употребляется термин «финансовая основа местного самоуправления», тогда как в Федеральном законе 1995 г. финансовая основа местного самоуправления регулировалась в составе финансово-экономической основы (глава V). Кроме того, действовал и специальный нормативный акт — Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».[1] Отказ законодателя от использования какого-либо термина не означает, однако, исчезновения самого явления.

Совокупность норм, содержащихся в ст. 38, 52-65, 75 и некоторых других статьях Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», позволяет говорить о существовании самостоятельного правового института «финансовая основа местного самоуправления», в состав которого кроме указанных норм входят также нормы Бюджетного и Налогового кодексов Российской Федерации. В Бюджетном кодексе Российской Федерации к институту «финансовая основа местного самоуправления» непосредственно относятся прежде всего ст. 14, 27, 60-65, 67, 96, 100, 101, 104, 107, 111, 115, 117-121, 129-131, 139-142, 157, а также нормы,

[1] СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4464.

обеспечивающие единство бюджетной системы Российской Федерации, — ст. 1-12, 17-26, 28-37 и др. В Налогом кодексе Российской Федерации нормы ст. 12, 15, 25, 59, 67 прямо регулируют отношения, возникающие в рамках финансовой основы местного самоуправления.

Необходимость самостоятельного регулирования этого вопроса вытекает также из Европейской хартии местного самоуправления 1985 г., в которой в качестве базового принципа сформулировано право органов местного самоуправления на обладание в рамках национальной экономической политики достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций (ст. 9).

§ 1. Понятие и состав финансовой основы местного самоуправления

Финансовую основу местного самоуправления можно определить как совокупность отношений в бюджетной и налоговой сфере, урегулированных нормами финансового права с целью создания механизма формирования и расходования финансовых средств для финансового обеспечения решения вопросов местного значения и переданных государственных полномочий.

Состав финансовой основы образуют публичные финансы, та их часть, которая предназначается на муниципальные нужды: это прежде всего средства местного бюджета, а также средства муниципальных унитарных и казенных предприятий, бюджетных учреждений. Критерием выделения перечисленных составных частей финансовой основы служит самостоятельный правовой режим финансовых средств. Средства местного бюджета имеют правовой режим бюджетных средств, предписанный нормами бюджетного законодательства. Финансовые средства муниципальных унитарных предприятий закреплены за ними на праве хозяйственного ведения, закрепленного в нормах Гражданского кодекса Российской Федерации (ст. 114, 294). Финансовые средства муниципальных казенных предприятий и бюджетных учреждений имеют режим права оперативного управления, регулируемый как нормами Гражданского кодекса Российской Федерации (ст. 113, 115, 120, 296), так и нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации (ст. 161 и др.). Все названные финансовые средства объединяют единый собственник — муниципальное образование и общая цель — обеспечение муниципальных нужд.

Для бюджетных средств, являющихся базой финансовой основы местного самоуправления, характерно следующее:

— бюджетные средства находятся в ведении публичного субъекта (муниципального образования), который осуществляет их учет и управление через уполномоченные органы;

— распоряжение бюджетными средствами осуществляется исключительно органами местного самоуправления и единственно допустимым способом — утверждением бюджета;

— бюджетные средства имеют исключительно целевой характер и предназначены для реализации муниципального интереса (ст. 38 БК РФ);

— бюджетные средства облекаются в специальную правовую форму — форму нормативного правового акта представительного органа о бюджете (ст. 11 БК РФ);

— бюджетные средства (операции с бюджетными средствами) подлежат специальному учету, основанному на принципе «единства кассы» (ст. 216 БК РФ);

— целевой характер бюджетных средств предполагает непрерывный муниципальный финансовый контроль за любыми получателями бюджетных средств (ст. 38);

— нарушение целевого характера бюджетных средств влечет их изъятие у правонарушителя (ст. 282–283 БК РФ);

— нарушение целевого характера бюджетных средств влечет наступление публично-правовой ответственности (ст. 38 БК РФ);

— бюджетные средства защищены от неосновательного изъятия институтом «иммунитетов бюджетов» (ст. 239 БК РФ).

Говоря о составе финансовой основы, нельзя обойти вниманием вопрос о средствах внебюджетных фондов. Существование муниципальных внебюджетных фондов до 2000 г. имело под собой правовое основание. Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления»[2] не только допускал их существование, но и определял их источники, а также права и обязанности представительных и исполнительных органов в отношении

[2] Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 18. Ст. 635.

внебюджетных фондов. После вступления в силу Бюджетного кодекса Российской Федерации, который не включил в состав бюджетной системы Российской Федерации внебюджетные фонды местного самоуправления, правовая основа их бытия исчезла и, несмотря на отсутствие прямого запрета, создание таких фондов следует считать бюджетным правонарушением.

В настоящее время в связи с законодательным закреплением межмуниципального сотрудничества можно с некоторой долей осторожности говорить о включении в финансовую основу местного самоуправления средств, объединенных в рамках межмуниципальных объединений, хозяйственных обществ и других межмуниципальных организаций (ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Однако объединенные средства перестанут быть муниципальной собственностью, органы местного самоуправления приобретут в отношении них обязательственные права, и даже при сохранении целевого характера (обеспечение муниципальных нужд) их правовой режим будет существенно отличаться от правового режима иных финансовых средств, образующих финансовую основу местного самоуправления.

Полномочия по регулированию отношений, возникающих в сфере финансового обеспечения муниципальных нужд, разграничены между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. К ведению федеральных органов власти относятся, в частности, полномочия, перечисленные в ст. 7 Бюджетного кодекса Российской Федерации, ст. 1 и 3 Налогового кодекса Российской Федерации и в ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Органы государственной власти субъектов Российской Федерации реализуют полномочия, предусмотренные ст. 8 Бюджетного кодекса Российской Федерации, ст. 14 Налогового кодекса Российской Федерации, ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В соответствии с требованиями ст. 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления наделены собственной компетенцией в бюджетной и налоговой сферах.[3]

[3] Статья 132 Конституции РФ предусматривает: «Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы».

Налоговая компетенция органов местного самоуправления состоит в праве устанавливать и вводить на территории муниципального образования местные налоги и сборы. Содержание указанных прав и их пределы закреплены в Налоговом кодексе Российской Федерации. Так, вводиться могут только те налоги и сборы, которые перечислены в ст. 15 НК РФ.[4] Установление местных налогов и сборов ограничено определением следующих элементов налога: ставки в пределах, установленных НК РФ, порядок и сроки уплаты, а также формы отчетности по местному налогу и налоговых льгот (п. 4 ст. 12 НК РФ). Все иные элементы налога содержатся в самом Налоговом кодексе Российской Федерации. Установление и введение местных налогов возможно только нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления (п. 5 ст. 3 НК РФ). Нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления могут также определяться права, обязанности и ответственность сборщиков налогов и сборов (ст. 25 НК РФ) и устанавливаться дополнительные основания и условия предоставления инвестиционного налогового кредита (п. 7 ст. 68 НК РФ). Отдельные полномочия предоставлены Налоговым кодексом Российской Федерации исполнительным органам местного самоуправления, например, по установлению порядка списания безнадежных долгов по местным налогам и сборам (ст. 59).

Органы местного самоуправления городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга имеют суженную налоговую компетенцию в силу особенностей самого местного самоуправления, осуществляемого на территории этих мегаполисов. Местные налоги и сборы в городах Москва и Санкт-Петербург устанавливаются и вводятся в действие не актами органов местного самоуправления, а законами субъектов Российской Федерации (п. 4 ст. 12 НК РФ).

Если оценивать в целом налоговую компетенцию местного самоуправления, то необходимо признать, что объем ее невелик и носит она производный от федеральной компетенции характер. Согласно господствующей доктрине налогового законодательства обеспечение конституционно гарантированных имущественных прав граждан и организаций возможно только при условии преимущества федерального регулирования.

Бюджетные полномочия органов местного самоуправления более обширны, они описаны в Бюджетном кодексе Российской Федерации и

[4] До введения в действие ст. 15 ПК РФ перечень местных налогов и сборов содержится : ст. 21 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».

Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В частности, Бюджетный кодекс Российской Федерации (ст. 9) относит к сфере ведения местного самоуправления следующие полномочия:

— установление порядка составления и рассмотрения проектов местных бюджетов, утверждения и исполнения местных бюджетов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчетов об исполнении местных бюджетов;

— составление и рассмотрение проектов местных бюджетов, утверждение и исполнение местных бюджетов, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении местных бюджетов;

— определение порядка направления в местные бюджеты доходов от использования муниципальной собственности, местных налогов и сборов, иных доходов местных бюджетов;

— определение порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов;

— предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов;

— определение порядка осуществления муниципальных заимствований;

— осуществление муниципальных заимствований и управление муниципальным долгом.

Кроме того, законы многих субъектов Российской Федерации наделяют органы местного самоуправления дополнительными полномочиями, как правило, в сфере межбюджетных полномочий. Например, Законом Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» предусмотрено наделение одних муниципальных образований (районов) полномочиями в отношении других муниципальных образований (сельсоветы, поселки) по распределению и закреплению расходов бюджетов, а также по распределению между указанными местными бюджетами регулирующих налогов и сборов, средств финансовой помощи (ст. 81). Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая конституционность названных положений областного закона, пришел к выводу о допустимости передачи полномочий по распределению между указанными местными бюджетами регулирующих налогов и сборов, средств финансовой помощи и недопустимости наделения одних муниципальных образований полномочиями по распределению и закреплению расходов бюджетов, поскольку

их реализация может повлечь нарушение финансовой самостоятельности местного самоуправления.[5]

Среди бюджетных полномочий, которые закреплены в действующем законодательстве за органами местного самоуправления, можно выделить несколько относительно самостоятельных групп:

— по определению статуса органов и должностных лиц, участвующих в бюджетном процессе;

— по регулированию доходов местного бюджета;

— по регулированию расходов местного бюджета;

— в сфере межбюджетных отношений;

— в сфере осуществления муниципальных заимствований и управления муниципальным долгом;

— по регулированию бюджетного процесса.

§ 2. Понятие и правовой режим местных бюджетов

Местный бюджет (бюджет муниципального образования) представляет собой форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления (ст. 14 БК РФ). Из приведенного определения видно, что для местных бюджетов характерны те же признаки, что и для государственных бюджетов (федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации), отличает местные бюджеты лишь предназначенность аккумулируемых в них средств — обеспечение задач и функций местного самоуправления. Поскольку местное самоуправление в России опирается на принцип равноправия всех муниципальных образований и запрет на подчиненность одного муниципального образования другому,[6] местные бюджеты имеют формально равный правовой режим, независимо от размера муниципального образования, количества его жителей, уровня экономического развития и иных объективных социально-экономических показателей.

Бюджетный кодекс Российской Федерации в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации определил трехуровневую

[5] *Постановление* Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-11 «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области" в связи с запросом Челябинского областного суда».

[6] Пункт 3 ст. 6 Федерального закона 1995 г.; пункт 3 ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

структуру бюджетной системы (ст. 10). Местные бюджеты находятся на третьем — нижнем — уровне бюджетной системы и вступают во взаимодействие с бюджетом субъекта Российской Федерации, на территории которого находится муниципальное образование. Местные бюджеты находятся в очевидной зависимости от органов государственной власти субъекта Российской Федерации, поскольку именно в законе о бюджете субъекта Российской Федерации определяются нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, составляющие львиную долю доходов местных бюджетов, и размер финансовой помощи, предоставляемой из регионального бюджета.

Являясь составной частью бюджетной системы Российской Федерации, местные бюджеты подчиняются принципам организации бюджетной системы, в том числе принципу единства бюджетной системы, самостоятельности бюджетов, сбалансированности, совокупного покрытия расходов, достоверности, гласности, целевого использования бюджетных средств (ст. 28–38 БК РФ).

Основными принципами, имеющими наибольшее значение для местных бюджетов, являются принципы единства бюджетной системы, самостоятельности и сбалансированности. Принцип единства бюджетной системы (ст. 29 БК РФ) предполагает, что все правовые акты, которыми регулируются отношения по поводу формирования и использования средств местных бюджетов, входят в состав бюджетного законодательства (ст. 2 БК РФ), следовательно, должны соответствовать актам вышестоящего уровня, изданным в пределах компетенции органа (должностного лица). Содержание принципа самостоятельности местных бюджетов очерчено в ст. 31 БК РФ и предполагает самостоятельность органов местного самоуправления в организационной, доходной и расходной сферах, а также автономность ответственности местного бюджета.

Организационная составляющая самостоятельности бюджетов заключается в наделении муниципальных органов полномочиями по формированию бюджета (включая составление проекта, рассмотрение, утверждение, исполнение и контроль) и в одновременном запрете вторжения органов государственной власти в этот процесс.

Доходная составляющая принципа самостоятельности бюджетов представляет собой признание за муниципальными образованиями права на определенную часть доходов от всех доходов бюджетной системы и образует собственные доходы местных бюджетов.

Самостоятельное осуществление в рамках действующего разграничения публичных функций предполагает наличие самостоятельных расходных полномочий муниципальных образований, по крайней мере в определении размера расходов бюджетов.

Логическим завершением принципа самостоятельности бюджетов является автономная имущественная ответственность местных бюджетов, в рамках которой муниципальные образования отвечают по своим долгам своей муниципальной казной, ответственности за долги государства не несут, как и государство не отвечает по долгам органов местного самоуправления, если принятые муниципальные обязательства не были гарантированы в установленном порядке (ст. 102 БК РФ).

Существенно значимым в содержании принципа самостоятельности местных бюджетов является запрет на изъятие государством средств местных бюджетов, не использованных по различным причинам на конец финансового года. Этот запрет носит императивный характер, в нем концентрированно выражено конституционное положение о самостоятельности местного самоуправления в бюджетной и налоговой сфере (ст. 132 Конституции РФ).

Попытка реализации принципа самостоятельности местных бюджетов начиная с 2000 г. показала крайнюю проблематичность в воплощении его в жизнь, и фактическим признанием невозможности его осуществления в рамках действующего налогового и бюджетного законодательства является реформа местного самоуправления, начало которой положено в 2003 г. Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Одной из причин, вызвавшей к жизни появление новых норм, явилось осознание факта реального неравенства местных бюджетов, помещенных на один (третий) уровень бюджетной системы Российской Федерации в равном правовом статусе. Особенно трудноразрешимые проблемы в области обеспечения самостоятельности местных бюджетов возникали в ситуации нахождения одного муниципального образования (меньшего) на территории другого (большего). В первую очередь это проблемы разграничения доходов и расходов между местными бюджетами. Нормы, предусмотренные в Федеральном законе 1995 г., о праве субъектов Российской Федерации разграничивать доходы между бюджетами районов и поселений (п. 3 ст. 6), приводили лишь к усилению зависимости местных бюджетов от региональных.

Местные бюджеты органично (в зависимости от реально выполняемых полномочий органов местного самоуправления) разделяются на

два вида, образующих различные уровни бюджетной системы Российской Федерации, — третий уровень: бюджеты муниципальных районов и городских округов; четвертый уровень: бюджеты поселений (сельских населенных пунктов и городов).[7]

§ 3. Доходы местных бюджетов

Доходом местного бюджета признаются денежные средства, поступающие на безвозмездной и безвозвратной основе в распоряжение органов местного самоуправления (ст. 6 БК РФ). Бюджетный кодекс Российской Федерации все допустимые действующим законодательством доходы бюджетов подразделяет на три вида, характерных и для местных бюджетов:

— налоговые;

— неналоговые;

— безвозмездные перечисления.

Итоговые доходы местных бюджетов в зависимости от вида налогов разделяются на три группы: федеральные, региональные и местные.

Этот подход закреплен в ст. 55 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которая относит к собственным доходам местных бюджетов:

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

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

в) доходы от федеральных налогов и сборов в соответствии со ст. 59 указанного Федерального закона.

В 2004 г. перечень налогов и сборов, подлежащих взиманию на территории Российской Федерации, устанавливался в ст. 19-21 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».[8] В силу прямого указания норм названного Закона в местные бюджеты подлежат зачислению:

— из местных налогов — земельный налог (в части);[9] налог на имущество физических лиц (полностью); налог на рекламу (полностью);

[7] Необходимые изменения в ст. 10 БК РФ подготовлены и внесены в Государственную Думу Правительством РФ.

* Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 11. Ст. 527.

[9] Размер земельного налога, принадлежащего местным бюджетам, устанавливается в ежегодных федеральных законах о федеральном бюджете. На 2004 год согласно ст. 12 Федерального закона о федеральном бюджете на 2004 год к зачислению в местные бюджеты подлежало 50 % земельного налога за земли городов и поселков (кроме муниципальных образований городов Москвы и Санкт-Петербурга).

— из региональных налогов — отсутствуют;

— из федеральных налогов — налог на прибыль организаций (в размере 2 % налоговой базы);[10] налог на имущество, переходящее в порядке наследования или дарения (полностью); государственная пошлина (в части);[11]

— из федеральных платежей (специальных налоговых режимов) — платежи, взимаемые в рамках упрощенной системы налогообложения (в части);[12] платежи, взимаемые в рамках единого налога на вмененный доход (в части).[13]

Названные налоговые доходы являются наиболее устойчивыми и стабильными доходами местных бюджетов, поскольку они (и их размеры) предусмотрены федеральными законами.

Кроме названных федеральных налогов в местные бюджеты зачисляются и иные федеральные налоги и сборы, а также региональные налоги и сборы, однако их перечень и размер определяются ежегодными законами субъектов Российской Федерации о бюджете и, следовательно, различаются в зависимости от возможностей регионального бюджета и потребностей местных бюджетов в получении финансовой поддержки.

Как показывает анализ законов об утверждении бюджетов субъектов Российской Федерации на 2003 год, наиболее часто в местные бюджеты отчисляются доходы от налога на доходы физических лиц путем установления единого норматива отчислений либо для каждого муниципального образования определяется индивидуальный норматив. Практически во всех регионах в местные бюджеты передаются акцизы, нормативы отчислений по которым, как правило, едины для всех местных бюджетов, но различны по видам подакцизных товаров (норматив колеблется от 100 до 2 %). Налог на прибыль (региональная доля) передается довольно редко и, как правило, индивидуально для местных бюджетов. Земельный налог (региональная доля по земельному налогу за земли

[10] Статья 284 НК РФ (кроме муниципальных образований Москвы и Санкт-Петербурга).

[11] Часть государственной пошлины, которая подлежит зачислению в местные бюджеты, указана в ст. 6 Федерального закона «О государственной пошлине»: с исковых и иных заявлений и жалоб, подаваемых в суды общей юрисдикции; за совершение нотариальных действий, за государственную регистрацию актов гражданского состояния и другие юридически значимые действия, за рассмотрение и выдачу документов, связанных с приобретением гражданства РФ или с выходом из гражданства РФ.

[12] Доля местных бюджетов предусмотрена в ст. 48 БК РФ и составляет 45 % (кроме муниципальных образований городов Москвы и Санкт-Петербурга).

[13] Доля местных бюджетов предусмотрена в ст. 48 БК РФ и составляет 45 % (кроме муниципальных образований городов Москвы и Санкт-Петербурга).

городов и поселков) передается крайне редко; земельный налог на сельскохозяйственные земли обычно передается полностью в местные бюджеты, исключение составляет, пожалуй, только Ставропольский край, где весь налог остается в региональном бюджете.

При характеристике налоговых доходов законодатель употребляет понятия «собственные доходы» и «регулирующие доходы». Регулирующие налоговые доходы согласно ст. 48 Бюджетного кодекса Российской Федерации подлежат зачислению во все либо некоторые бюджеты бюджетной системы в размерах, определенных именно Бюджетным кодексом Российской Федерации, для обеспечения сбалансированности всех бюджетов. Собственные доходы местных бюджетов, предусмотренные в ст. 55, 57-59 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», включают в себя все возможные доходы местных бюджетов, в том числе и регулирующие. Таким образом, понятие «собственные доходы» применительно к местным бюджетам означает перечень любых доходов, предназначенных к зачислению в местные бюджеты в соответствии с действующим налоговым и бюджетным законодательством.

Неналоговые доходы местных бюджетов перечислены в ст. 42—43 БК РФ и включают в себя доходы от муниципального имущества; суммы принудительного изъятия и финансовую помощь.

Доходы от муниципального имущества довольно разнообразны и могут проявляться в форме:

а) арендной либо иной платы за сдачу муниципального имущества во временное пользование или владение;

б) процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в кредитных организациях (кроме случаев, предусмотренных в ст. 236 БК РФ);

в) платы за сдачу муниципального имущества в залог или доверительного управления (исключение составляют бюджетные средства, в силу запрета ст. 236 БК РФ);

г) возвратных бюджетных средств, в том числе средств, полученных в порядке обеспечения выданных бюджетных кредитов, бюджетных ссуд, муниципальных гарантий;

д) платы за пользование возвратными бюджетными средствами;

е) прибыли, приходящейся на долю в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, дивидендов по акциям, принадлежащим муниципальному образованию;

ж) части прибыли муниципальных унитарных предприятий;

з) иных доходов, предусмотренных законодательством Российской Федерации от использования муниципального имущества.

В качестве иных доходов в местные бюджеты могут зачисляться средства, полученные от реализации находки, безнадзорных животных или безхозяйных вещей, в силу прямого указания ст. 225, 228, 231 ГК РФ.

На практике чаще всего в качестве неналоговых доходов местных бюджетов встречаются арендная плата и доходы от реализации муниципального имущества, реже — часть прибыли унитарных муниципальных предприятий.

Суммы принудительного изъятия в отношении местных бюджетов оборачиваются чаще всего штрафами, предусмотренными ст. 46 БК РФ.

Статья 46 БК РФ предусматривает общее правило о зачислении штрафов в местные бюджеты, если иное не предусмотрено самим БК РФ или другими законодательными актами. Иное правило БК РФ устанавливает в отношении налоговых штрафов (ч. 3 ст. 46), попадающих во все бюджеты, однако доля местных бюджетов не определена, а зависит от решения субъекта Российской Федерации.

Другие законодательные акты, предусматривающие взыскание штрафов (Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Уголовный кодекс Российской Федерации, Таможенный кодекс Российской Федерации и др.), обычно не содержат положений относительно зачисления штрафов.[14] Однако в Федеральном законе «О противопожарной безопасности» предусмотрено зачисление штрафов именно в местные бюджеты.[15]

Иногда федеральный законодатель в ежегодных федеральных законах включает указание на зачисление сумм принудительного изъятия в местные бюджеты. Так, в ст. 15 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» предусмотрено зачисление в местные бюджеты средств, взысканных по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде (если природный объект, которому причинен вред, находится в общем пользовании).

В части неналоговых доходов органы местного самоуправления обладают достаточно обширными полномочиями, они имеют право определять, например:

[14] Пункт 5 ст. 5 Кодекса об административных правонарушениях содержит, например, общее положение о том, что сумма административного штрафа подлежит зачислению в бюджет в полном объеме в соответствии с законодательством РФ.

[15] В соответствии с Федеральным законом от 10 мая 2004 г. № 38-ФЗ «О несении изменений в статью 38 Федерального закона "О пожарной безопасности"» 50 % штрафов зачисляются в местные бюджеты, по месту нахождения органа, принявшего решение о наложении штрафа.

— размер и порядок зачисления в местный бюджет дохода в виде арендной и иной платы за использование муниципального имущества;

— размер и порядок зачисления в местный бюджет части прибыли муниципальных унитарных предприятий;[16]

— условия предоставления, размер и порядок зачисления в местный бюджет доходов от предоставления в пользование средств местного бюджета;

— порядка зачисления в местный бюджет доходов от реализации муниципального имущества; и др.

Финансовая помощь, формы которой названы в ст. 44 БК РФ (дотации, субвенции и субсидии), зачисляется в местные бюджеты в качестве дохода в размере и порядке, определенном в законе субъекта Российской Федерации. В федеральных законах о федеральном бюджете на соответствующий год финансовая помощь предусматривается только закрытым административно-территориальным образованиям (ЗАТО) и городу-курорту Сочи.

Безвозмездные перечисления, предусмотренные в ст. 45 БК РФ, в местные бюджеты поступают в форме:

— безвозмездных перечислений от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств;

— безвозмездных перечислений по взаимным расчетам.

Как правило, поступления в местные бюджеты от физических, юридических лиц, а тем более от международных организаций или правительств иностранных государств не находят своего отражения в местных бюджетах, даже если они существуют в действительности. Безвозмездные перечисления по взаимным расчетам — более реальный источник дохода, однако нередко такие поступления учитываются не в качестве самостоятельного источника, а в составе финансовой помощи.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает в качестве самостоятельного дохода местных бюджетов средства самообложения граждан (ст. 56). Указанные средства представляют собой, по мысли законодателя, разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения, они возникают в рамках публичных отношений и отличаются свойством обязательности, не являясь

[16] Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» допускает существование и казенных муниципальных предприятий (ст. 2). Следует предположить право органов местного самоуправления определять размер и порядок изъятия в местный бюджет дохода такой организации.

при этом налоговыми платежами, поскольку не предусмотрены в перечне местных налогов и сборов, взимаемых на территории Российской Федерации. Представляется, что в рамках местного бюджета такие средства должны образовывать целевые бюджетные фонды (ст. 17 БК РФ).

Оценивая в целом доходы местных бюджетов, следует признать существование как проблем правового регулирования доходов местных бюджетов, так и проблем экономического характера, проявляющихся в очевидной недостаточности объема этих доходов. Доходы, предназначенные для зачисления в местные бюджеты в соответствии с действующим законодательством, не обеспечивают самостоятельность органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения.[17]

§ 4. Расходы местных бюджетов

Расходы местных бюджетов, понимаемые как денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций местного самоуправления (ст. 6 БК РФ), подпадают под одновременное регулирование Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федерального закона «О бюджетной классификации», Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и нормативных актов представительных органов местного самоуправления.

Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает основополагающие правила, которые должны соблюдать все органы публичной власти при формировании расходов бюджетов и их финансировании. Так, в ст. 65 БК РФ предусмотрено основание формирования расходов бюджетов — минимальные государственные социальные стандарты. Расходы любого бюджета должны подразделяться на текущие и капитальные (ст. 66 БК РФ). Финансирование расходов допустимо исключительно в формах, перечисленных в ст. 69 БК РФ. Группировка расходов должна соответствовать бюджетной классификации в разрезе функциональной, экономической и ведомственной классификации расходов (ст. 18–24 БК РФ). Резервные фонды, которые образуются в местном бюджете, должны соответствовать требованиям ст. 81 БК РФ. Финансирование расходов, не предусмотренных местным бюджетом, подчинено требованиям ст. 83 БК РФ.[18]

[17] О финансово-экономических проблемах местных бюджетов см.: *Финансово-экономические* проблемы муниципальных образований / Под ред. Н. Г. Сычева и К. И. Таксира. М., 2002.

[18] Конституционный Суд РФ проверял конституционность названной статьи (см.: *Определение* Конституционного Суда РФ от 9 апреля 2002 г. № 60-О).

Существенно значимым для понимания расходов местных бюджетов является их неразрывная связь с полномочиями органов местного самоуправления. Только такой расход имеет право на существование в местном бюджете, который обеспечивает решение вопроса, отнесенного к предметам ведения местного самоуправления действующим законодательством. Бюджетный кодекс Российской Федерации содержит специальную ст. 87, в которой указывается перечень расходов, финансируемых исключительно из местных бюджетов. Приведенный в ней перечень соответствует вопросам местного значения, названным в ст. 6 Федерального закона 1995 г. Учитывая, что предметы ведения местного самоуправления сформулированы достаточно нечетко и некоторые из них пересекаются с государственными полномочиями (например, социальная защита населения, охрана окружающей среды и др.), в Бюджетном кодексе Российской Федерации предусмотрена возможность осуществления ряда расходов из всех бюджетов, так называемые совместные расходы (ст. 85 БК РФ).

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предлагается иная схема разграничения расходных полномочий муниципальных образований. Исчерпывающий перечень расходов, подлежащих финансированию из соответствующих местных бюджетов, установлен отдельно для муниципальных районов и городских округов и отдельно для поселений (ст. 14-16). В ст. 17 содержится дополнительный перечень полномочий, свойственных любому муниципальному образованию, в него включены полномочия по конституированию муниципальных публичных органов (принятие устава, установление официальных символов и др.). Инициативная реализация иных полномочий за пределами установленных перечней возможна при наличии у муниципального образования собственных материальных ресурсов и финансовых средств.

Как показал предшествующий опыт, в местных бюджетах достаточно часто присутствуют совместные расходы и их размеры зависят исключительно от возможностей самого местного бюджета. Такой, например, расход, как социальная защита населения, содержится практически в каждом местном бюджете в различных формах.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» создает иную законодательную основу для совместных расходов: они могут осуществляться на основе субсидий, предоставляемых муниципальным бюджетам в рамках фонда

муниципального развития либо фонда софинансирования социальных расходов, сформированных и используемых в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации (ст. 62).

Особый порядок предусмотрен для осуществления расходов по финансированию переданных государственных полномочий. Статья 19 указанного Закона содержит исключительно важное, с нашей точки зрения, положение, согласно которому переданными государственными полномочиями признаются полномочия, «установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения». Такая формулировка устраняет существующую в настоящее время неопределенность в сфере признания тех или иных полномочий переданными государственными полномочиями.

Следует обратить внимание на то, что законодатель еще раз подтвердил свою позицию в отношении запрета на создание в какой-либо форме «резервных фондов депутатов». В ч. 15 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено: управление и (или) распоряжение представительным органом муниципального образования или отдельными депутатами (группами депутатов) в какой бы то ни было форме средствами местного бюджета в процессе его исполнения не допускаются. Аналогичное требование было включено в Бюджетный кодекс Российской Федерации в 2000 г. (п. 2 ст. 81).

§ 5. Заимствования местных бюджетов

Сбалансированность местных бюджетов является единственно возможным способом их существования, предписанным Бюджетным кодексом Российской Федерации. Принцип сбалансированности, закрепленный в ст. 33 БК РФ, требует, чтобы объем предусмотренных бюджетом расходов соответствовал суммарному объему доходов и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета.

Большинство местных бюджетов утверждаются с дефицитом.[19] В качестве источников покрытия дефицита местных бюджетов возможно использование муниципальных займов, бюджетных ссуд, бюджетных

[19] На дефицитность многих местных бюджетов указывают исследования экономистов (см.: *Финансово-экономические* проблемы муниципальных образований / Под ред. Н. Г. Сычева и К. И. Таксира. С. 328).

кредитов, кредитов кредитных организаций, поступлений от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности субъекта Российской Федерации, и изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета (ст. 96 БК РФ). Практика показывает, что чаще всего используются следующие источники:

— изменение остатков средств на счетах по учету средств регионального бюджета;

— кредиты кредитных организаций.

Выпуск муниципальных ценных бумаг используется крайне редко, только крупными городами, поскольку эмитирование ценных бумаг требует соблюдения ряда норм бюджетного и гражданского законодательства, что не под силу мелким муниципальным образованиям.

Статья 107 БК РФ требует установления верхнего предела муниципального долга — не более объема доходов соответствующего бюджета (без финансовой помощи). Указанное требование обычно соблюдается.

Осуществление муниципальных заимствований и предоставление муниципальных гарантий требует от местных органов власти соблюдения ряда требований, обеспечивающих возможность погашения долговых обязательств. Размер дефицита местного бюджета не может превышать 10 % объема доходов бюджета (без финансовой помощи). Предельный размер муниципального долга не должен превышать объема доходов бюджета (без финансовой помощи). Расходы на обслуживание муниципального долга не могут превышать 15 % расходов бюджета.

Муниципальный долг — это обязательства, возникающие из муниципальных займов (заимствований), принятых на себя муниципальным образованием гарантий по обязательствам третьих лиц, другие обязательства, а также принятые на себя муниципальным образованием обязательства третьих лиц (ст. 6 БК РФ). Муниципальный долг также определяется как совокупность долговых обязательств муниципального образования (ст. 100 БК РФ).

Долговые обязательства муниципального образования могут существовать в форме:

— кредитных соглашений и договоров;

— займов, осуществляемых путем выпуска муниципальных ценных бумаг;

—договоров и соглашений о получении муниципальным образованием бюджетных ссуд и бюджетных кредитов от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;

— договоров о предоставлении муниципальных гарантий.

Муниципальные займы осуществляются путем выпуска ценных бумаг от имени муниципального образования и регулируются не только бюджетным законодательством, но и Гражданским кодексом Российской Федерации. Правила ст. 817 ГК РФ о договоре государственного займа применяются также и к займам, выпускаемым муниципальными образованиями. Некоторые особенности эмиссии и обращения муниципальных ценных бумаг регулируются Федеральным законом «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг».[20]

Обеспечивается муниципальный долг исключительно муниципальной казной. Российская Федерация и субъекты Российской Федерации по долгам муниципального образования не отвечают, если муниципальные заимствования не были ими гарантированы. Состав же муниципальной казны определяется ст. 215 ГК РФ, она состоит из средств местного бюджета и иного имущества, не закрепленного на праве оперативного управления или хозяйственного ведения за предприятиями и учреждениями. Такое имущество должно иметь специальный режим — режим имущества муниципальной казны, для того чтобы оно могло быть использовано в качестве обеспечения муниципальных долговых обязательств (такой случай предусмотрен в п. 4 ст. 113 БК РФ).

Право муниципальных заимствований реализуется органами местного самоуправления в соответствии с их компетенцией, определенной уставом муниципального образования и Бюджетным кодексом Российской Федерации. Так, представительный орган местного самоуправления определяет предел муниципального долга при утверждении местного бюджета на очередной финансовый год (ст. 107 БК РФ). Осуществление муниципальных заимствований от имени муниципального образований производит уполномоченный орган (п. 4 ст. 104 БК РФ). Управление муниципальным долгом осуществляется также уполномоченным органом местного самоуправления (п. 3 ст. 101 БК РФ). В системе местного самоуправления функции такого уполномоченного органа в соответствии с Уставом могут реализовываться выборным должностным лицом — главой муниципального образования.

Наиболее сложным для органов местного самоуправления с юридической и экономической точки зрения является выпуск муниципальных ценных бумаг. Использование этого инструмента для финансирования

[20] СЗ РФ. 1998. №31.

дефицита местного бюджета чревато возникновением нежелательных последствий для местного бюджета в виде огромного муниципального долга, а кроме того, может быть причинен ущерб юридическим и физическим лицам — владельцам муниципальных ценных бумаг. Бюджетный кодекс Российской Федерации содержит целый ряд ограничений и правил, которые должны соблюдаться муниципальными органами.

Во-первых, эмиссия муниципальных ценных бумаг подлежит регистрации в Министерстве финансов Российской Федерации (п. 2 ст. 114).

Во-вторых, данные об эмитированных муниципальных ценных бумагах в обязательном порядке вносятся в Долговую книгу Российской Федерации (ст. 121).

В-третьих, эмиссия муниципальных ценных бумаг допускается только при условии соблюдения ограничений ст. 111 БК РФ.

Бюджетный кодекс Российской Федерации в отношении местных бюджетов предусматривает такие же последствия, как и для региональных бюджетов при несоблюдении обязательных параметров (п. 3 и 4 ст. 112). Если муниципальное образование оказывается не в состоянии обеспечить обслуживание и погашение своих долговых обязательств, то уполномоченный орган субъекта Российской Федерации вправе назначить проверку местного бюджета и передать его исполнение под контроль органа, исполняющего бюджет субъекта Российской Федерации.

Аналогичное правило с 1 января 2008 г. будет использоваться в системе местного самоуправления. При возникновении просроченной задолженности муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств в размере более 30 % собственных доходов местных бюджетов вводится временная финансовая администрация. Компетенция временной финансовой администрации одинакова в отношении как регионального бюджета, так и муниципального.[21] Можно обнаружить лишь три отличия в указанной процедуре. Первое касается органа, решением которого вводится временная финансовая администрация, в отношении регионального бюджета решение принимает Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, в отношении муниципального — арбитражный суд субъекта Российской Федерации. Второе — заключается в том, что инициатором введения временной финансовой администрации в субъекте Российской Федерации может быть только Правительство Российской Федерации, а в муни-

[21] Пункт 3 ст. 26.9 Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ и п. 4 ст. 75 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

ципальном образовании их несколько — губернатор (Президент) субъекта Российской Федерации, представительный орган самого муниципального образования и глава муниципального образования. Третье отличие самое существенное — дополнительным основанием для введения временной финансовой администрации в муниципальном образовании признается также просроченная задолженность по исполнению бюджетных обязательств размером более 40 % от *бюджетных ассигнований,* при условии выполнения своих обязательств федеральным и региональным бюджетами.

§ 6. Межбюджетные отношения

Вступивший в силу с 1 января 2000 г. Бюджетный кодекс Российской Федерации установил следующие правила оказания финансовой помощи региональными бюджетами местным бюджетам.

Во-первых, финансовая помощь предоставляется в форме дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности; субвенций и субсидий на финансирование отдельных целевых расходов; бюджетных кредитов и бюджетных ссуд.[22] Правовое регулирование указанных форм осуществляется субъектами Российской Федерации, и оно различно.

Во-вторых, муниципальные образования — получатели финансовой помощи на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности — должны соблюдать ряд ограничений, в частности, они не имеют права ставить муниципальных служащих в лучшие условия (оплата труда, командировочные и прочие расходы) по сравнению с государственными служащими субъектов Российской Федерации, а также предоставлять бюджетные кредиты юридическим лицам в размере более 3 % расходов местного бюджета и предоставлять муниципальные гарантии в размере более 5 % расходов местного бюджета (п. 3 ст. 134 БК РФ).

В-третьих, финансовая помощь отчетливо разделяется на два вида: возвратная (бюджетные кредиты и бюджетные ссуды) и безвозвратная (дотации, субвенции и субсидии).

В-четвертых, особое значение имеет финансовая помощь в форме дотации на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, объем которой зависит от размеров минимальных государственных социальных стандартов.[23]

[22] Статья 139 БК РФ не исключает существования финансовой помощи и в иных формах, однако на практике они не встречаются.

[23] Следует заметить, что по состоянию на 2004 год федеральный закон о минимальных государственных социальных стандартах не принят, несмотря на существование нескольких законопроектов.

В-пятых, органы государственной власти субъектов Российской Федерации наделяются дополнительными контрольными правами в отношении муниципальных образований, получающих финансовую помощь. Контрольные полномочия государственных органов включают в себя право проведения проверок за расходованием средств, поступивших в местные бюджеты из бюджета субъекта Российской Федерации (ст. 140 БК РФ).

Субъекты Российской Федерации, реализуя свое право на регулирование межбюджетных отношений, создают нормы, в которых отражаются особенности региона, поэтому сложившаяся к настоящему времени картина правового регулирования межбюджетных отношений между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами характеризуется как типичными чертами, так и допускаемыми Бюджетным кодексом Российской Федерации особенностями.

Финансовая помощь предоставляется в предусмотренных ст. 139 БК РФ формах — дотаций на выравнивание из фонда финансовой поддержки муниципальных образований, субвенций и субсидий на финансирование отдельных целевых расходов. Довольно часто используется термин «дотация» при предоставлении финансовых средств для финансирования «эксклюзивных» расходов. Например, городу Иркутску в областном бюджете на 2003 год предусмотрена субвенция на выполнение функций областного центра.[24]

Статья 139 БК РФ предписывает установление порядка расчета дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности бюджетным законом либо специальным законом. Сложившаяся практика свидетельствует об отсутствии необходимых норм в региональных законах, размер дотаций на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности устанавливается в абсолютных величинах каждому получающему муниципальному образованию. Например, в приложении № 6 к Закону Красноярского края от 20 декабря 2002 г. № 5-771 «О краевом бюджете на 2003 год» предусмотрены суммы дотаций из фонда финансовой поддержки муниципальным образованиям «поименно», порядок же их расчета и критерии, дающие право на получение финансовой помощи, в Законе не приводятся.

Субвенции (субсидии) отчетливо разделяются на две группы, первая группа — субвенции на финансирование исполнения федеральных

[24] *Закон* Иркутской области «Об областном бюджете на 2003 год».

социальных законов («О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О реабилитации жертв политических репрессий» и др.), вторая — региональные субвенции на финансирование исполнения социальных законов самих субъектов Российской Федерации (например, дотация на реализацию Закона Республики Карелия «Об установлении звания "Ветеран труда Республики Карелия"»[25]).

Возвратные бюджетные средства (бюджетные кредиты и бюджетные ссуды) также используются в практике предоставления средств бюджетов субъектов Российской Федерации муниципальным образованиям. Наиболее распространенной ситуацией является предоставление бюджетных ссуд в связи с кассовыми разрывами.

Практически все субъекты Российской Федерации считают необходимым установить специальные правила предоставления средств региональных бюджетов в форме дотаций или субвенций. Так, распространено требование соблюдения налогового и бюджетного законодательства, адресованное органам местного самоуправления. Аналогичное правило содержится и в федеральных законах о федеральных бюджетах, и обращено оно субъектам Российской Федерации — получателям финансовой помощи.[26] Например, Закон Вологодской области разрешает выделение средств финансовой помощи местным бюджетам при безусловном соблюдении органами местного самоуправления п. 5 ст. 92, п. 2 ст. 107, п. 3 ст. 134 БК РФ.[27]

Предоставление финансовой помощи обусловливается условием открытия органами местного самоуправления счетов по учету средств местных бюджетов в органах федерального казначейства или в органах казначейства субъекта Российской Федерации.

Во многих субъектах Российской Федерации сложилась практика образования в рамках бюджета региональных фондов компенсаций и фондов софинансирования расходов, из которых предоставляются субвенции

[25] *Закон* Республики Карелия от 25 декабря 2002 г. № 369-ЗРК.

[26] Статья 44 Федерального закона о федеральном бюджете на 2004 год содержит категорический императив: установить, что средства финансовой помощи и иные безвозмездно предоставляемые из федерального бюджета целевые средства, предусмотренные для перечисления в бюджеты субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, закрытых административно-территориальных образований в соответствии с указанным Федеральным законом, выделяются только при условии выполнения субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, закрытыми административно-территориальными образованиями требований бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах без каких-либо исключений, дополнений и (или) особых условий.

[27] *Статья* 15 Закона Вологодской области «Об областном бюджете на 2003 год».

и субсидии муниципальным образованиям для финансирования исполнения федеральных законов («О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и др.).

Встречаются примеры повторения ограничений, предусмотренные п. 3 ст. 134 БК РФ. Так, в Законе Владимирской области предусмотрено приостановление передачи средств финансовой помощи в случае денежного содержания муниципальных служащих выше уровня государственных служащих.[28]

В 2003 г. межбюджетные отношения подверглись существенному реформированию. Законодатель отказывается от привычного термина «финансовая помощь», в рамках межбюджетных отношений будет осуществляться финансовая поддержка муниципальных образований. Это не просто терминологическая замена, а концептуально иной подход к межбюджетным отношениям. От политики оказания органами государственной власти субъектов Российской Федерации во многом случайной и несистемной финансовой помощи местным бюджетам Россия переходит к созданию осмысленного общегосударственного механизма перераспределения средств бюджетной системы, в рамках которого должна быть достигнута сбалансированность всех бюджетов и в конечном итоге финансово обеспечены все те полномочия, которые приняли на себя властные органы всех уровней, как государственные, так и муниципальные.

С вступлением в полном объеме с 1 января 2006 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» правовое регулирование отношений между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами примет следующий вид.

В бюджете субъекта Российской Федерации образуется несколько узкоцелевых фондов: региональный фонд финансовой поддержки поселений; региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов); региональный фонд муниципального развития; фонд софинансирования социальных расходов; фонд компенсаций.

В качестве форм передачи средств от бюджета субъекта Российской Федерации в местный бюджет (формы финансовой поддержки) предполагается использовать дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, муниципальных районов и городских округов; субвенции; субсидии.

Формы финансовой поддержки и специализированные фонды находятся в системной зависимости: дотации на выравнивание уровня

[28] *Статья* 35 Закона Владимирской области «Об областном бюджете на 2003 год».

бюджетной обеспеченности будут предоставляться из регионального фонда финансовой поддержки; субвенции — из фонда компенсаций; субсидии — из фонда софинансирования социальных расходов и фонда муниципального развития.

Фонды муниципального развития и софинансирования социальных расходов будут формироваться за счет как собственных средств субъекта Российской Федерации, так и субсидий из федерального бюджета.

Средства на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий будут предоставляться в форме субвенций (из регионального либо федерального бюджетов).

В качестве принципиально нового механизма в рамках межбюджетных отношений закрепляется возможность замены дотации на выравнивание на дополнительные отчисления от федеральных и региональных налогов (ст. 60 и 61).

Целевое использование субвенций на финансирование переданных государственных полномочий подкрепляется ответственностью главы муниципального образования в форме отрешения от должности (ст. 74), а также возможностью временного осуществления органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий с одновременным изъятием субвенций (ч. 5 ст. 75).

Существование межбюджетных отношений признается также между бюджетами муниципальных районов и бюджетами поселений, в рамках которых в бюджете муниципального района будет создаваться районный фонд финансовой поддержки поселений.

В целях достижения выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований предполагается использование не только средств федерального и регионального бюджетов, но и средств местных бюджетов тех поселений, где уровень расчетной бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя в два и более раза превышает средний уровень по данному субъекту Российской Федерации (ч. 5 ст. 60 и ч. 4 ст. 61).

Таким образом, существенные отличия нового правового регулирования межбюджетных отношений заключаются в том, что появляется еще один уровень межбюджетных отношений (муниципальный район — поселение), правовое регулирование которых будет осуществляться главным образом законами субъектов Российской Федерации. Происходит упорядочение форм передачи бюджетных средств в зависимости от цели передачи. Каждая допустимая форма финансовой поддержки

местных бюджетов в качестве источника средств будет иметь свой региональный фонд. Соблюдение бюджетного законодательства обеспечивается дополнительными мерами правовой ответственности должностных лиц местного самоуправления. В практику межбюджетных отношений вводятся «обратные трансферты» — изъятие части средств местных бюджетов с целью их перераспределения между иными местными бюджетами в рамках процедуры выравнивания уровня бюджетной обеспеченности.

§ 7. Правовое регулирование бюджетного процесса в муниципальных образованиях

Бюджетный процесс в муниципальных образованиях осуществляется по общим правилам, закрепленным в Бюджетном кодексе Российской Федерации, с особенностями, вытекающими из норм Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Бюджетный процесс представляет собой целенаправленную деятельность органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по формированию и использованию средств местного бюджета. Бюджетные полномочия представительного и исполнительного органов местного самоуправления различаются и реализуются на различных стадиях бюджетного процесса. Бюджетный процесс складывается из стадий составления проекта местного бюджета; рассмотрения и утверждения местного бюджета; исполнения бюджета; контроля и составления отчета об исполнении местного бюджета.

На стадии составления проекта местного бюджета определяющая роль принадлежит местной администрации, будучи исполнительно-распорядительным органом муниципального образования, она составляет проект местного бюджета и представляет на утверждение в представительный орган. Вместе с тем не следует забывать, что муниципальный совет управомочен принимать программу развития муниципального образования, которой должен соответствовать проекту местного бюджета (ч. 10 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Рассмотрение и утверждение местного бюджета относится к исключительным полномочиям представительного органа местного самоуправления. В случае его отсутствия местный бюджет должен рассматриваться и утверждаться собранием или сходом граждан (ст. 25 названного Закона).

Исполнение местного бюджета осуществляется исполнительным органом местного самоуправления. Муниципальные образования в целях обслуживания местного бюджета должны создавать муниципальные казначейства и (или) иные финансовые органы (п. 7 ст. 151 БК РФ). Бюджетный кодекс Российской Федерации допускает заключение соглашения и передачу полномочий по исполнению местных бюджетов органами федерального казначейства (ст. 168). Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вводит новое требование в отношении руководителя финансового органа местной администрации: он должен отвечать квалификационным требованиям, установленным Правительством Российской Федерации (ч. 2 ст. 65).

Контроль за исполнением местного бюджета осуществляется как представительным органом (ст. 35 указанного Закона), так и местной администрацией (за целевым использованием бюджетных средств бюджетополучателями). Кроме того, в соответствии с новыми требованиями в муниципальном образовании должен быть создан специальный орган (контрольно-счетная палата или ревизионная комиссия) в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности (ст. 38 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Основные положения реформы местного самоуправления в бюджетной сфере, начало которой положено в 2003 г., заключаются в следующем.

Во-первых, финансовые обязательства муниципальных образований, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, должны исполняться исключительно за счет средств местных бюджетов (ч. 2 ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Во-вторых, расходы на решение вопросов местного значения будут формироваться на основе муниципальных минимальных стандартов и нормативов (ч. 2 ст. 53). В-третьих, в местных бюджетах отдельно должны выделяться доходы и расходы на решение вопросов местного значения и доходы и расходы на реализацию переданных государственных полномочий (ч. 5 ст. 52). В-четвертых, финансовые гарантии государства реализуются в рамках

процедуры выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Для процедуры выравнивания характерно следующее:

— дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности входят в состав собственных доходов местных бюджетов (п. 5 ч. 1 ст. 55), состав которых может быть изменен только в случае изменения перечня вопросов местного значения или изменения системы налогов и сборов (ч. 3 ст. 55);

— дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности могут быть заменены на дополнительные отчисления от федеральных налогов законом субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 60 и ч. 3 ст. 61);

— дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности предоставляются в целях выравнивания (но *не обеспечения*!) возможностей органов местного самоуправления осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения (ч. 2 ст. 60 и ч. 1 ст. 61);

— основанием для получения дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности является недостижение муниципальным образованием расчетного уровня бюджетной обеспеченности, который определяется по методике, утвержденной законом субъекта Российской Федерации (ч. 4 ст. 60, ч. 2 ст. 61);

— выравнивание осуществляется исходя из численности жителей (ч. 2 ст. 60 и ч. 1 ст. 61).

ГЛАВА 8
ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В системе местного самоуправления применяются три основных вида ответственности: перед населением, перед государством, перед физическими и юридическими лицами.

Ответственность перед населением носит конституционно-правовой характер.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выделяет в рамках ответственности перед населением одну конституционно-правовую санкцию — *отзыв*.

Отзыв — это досрочное прекращение полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в связи с утратой доверия населения.

Ключевой для понимания института отзыва является правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, выраженная в постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-п[1] «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"». Данная позиция вполне применима к институту отзыва в целом.

Позиция суда заключается в следующем.

1. Отзыв **не** должен использоваться для дестабилизации выборных институтов власти и в конечном счете самой демократии. Следовательно,

[1] СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

федеральный законодатель обязан предусмотреть общие принципы механизма отзыва, с тем чтобы не был искажен сам смысл выборов.

2. Процедура отзыва должна быть усложненной по отношению к процедуре выборов. Голосование по отзыву должно назначаться лишь при условии, что собраны подписи весьма значительного числа избирателей по отношению к голосовавшим на выборах соответствующего должностного лица. Отзыв может иметь место лишь по решению большинства всех зарегистрированных избирателей, а не большинства принявших участие в голосовании.

3. Основанием для инициирования процедуры отзыва должно быть конкретное правонарушение, факт совершения которого этим лицом установлен в надлежащем юрисдикционном порядке.

4. Процедура отзыва должна обеспечивать лицу возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для отзыва, а избирателям — проводить агитацию как за отзыв, так и против отзыва, а также гарантировать всеобщее, равное, прямое участие избирателей в тайном голосовании по отзыву.

Конституционный Суд Российской Федерации применил в отношении института отзыва конструкцию сложного юридического состава. На первом этапе должен быть официально установлен некий факт, являющийся основанием для начала процедуры отзыва. И лишь после этого избиратели могут, при условии сбора необходимого числа подписей, высказаться по вопросу об отзыве выборного лица. Такое решение исчерпывающим образом характеризует правовую природу института отзыва, сочетающего в себе элементы конституционно-правовой и политической ответственности.

Данная позиция была воспринята федеральным законодателем.

Нормативную базу института отзыва в системе местного самоуправления составляют Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 24 и 71), а также уставы муниципальных образований. Регулирование данного вопроса в законах субъектов Российской Федерации не допускается.

Кроме того, порядок голосования по отзыву регулируется Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также законами субъектов Российской Федерации о местном референдуме с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Пределы применения законодательства о референдума в рамках процедуры отзыва не вполне ясны. Очевидно, что оно распространяется на процедуру собственно голосования по отзыву и подсчета голосов. Между тем применение законодательства о референдуме к вопросам, связанным с подготовкой и проведением процедуры отзыва, вызывает сомнения.

Процедура привлечения к конституционно-правовой ответственности с населением включает в себя несколько этапов.

1. *Выдвижение инициативы по отзыву*

Инициатива по отзыву может исходить только от избирателей соответствующего муниципального образования (в случае отзыва выборного должностного лица местного самоуправления) или от избирателей соответствующего округа (в случае отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления). Поскольку Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не регламентирует формы выдвижения инициативы, данный вопрос должен решаться в уставах муниципальных образований. Правовыми формами выдвижения инициативы могут быть: создание инициативной группы по сбору подписей, выдвижение инициативы проведения собрания граждан (конференции граждан).

2. *Проверка наличия оснований для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления*

Основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования. Основанием для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления является совершение конкретных противоправных решений или действий (бездействия), подтвержденное вступившим в законную силу решением суда (ч. 2 ст. 24 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Уполномоченный орган местного самоуправления должен проверить наличие вступившего в законную силу решения суда. В случае если требуемое основание имеется, уполномоченный орган санкционирует проведение сбора подписей в поддержку инициативы по отзыву либо созывает собрание граждан (конференцию граждан).

В принципе, не исключено установление процедуры, при которой наличие оснований для отзыва проверяется на стадии назначения

голосования. Однако проведение сбора подписей или собрания граждан (конференции граждан) в условиях, когда наличие оснований для отзыва формально не подтверждено, представляется нецелесообразным.

3. ***Поддержка инициативы по отзыву***

Поддержка инициативы по отзыву выявляется посредством сбора подписей либо путем принятия соответствующего решения собранием граждан (конференцией граждан).

В случае если предполагается отозвать депутата представительного органа местного самоуправления, единственно возможным способом поддержки инициативы по отзыву может являться сбор подписей.

4. ***Назначение голосования по отзыву***

Орган (органы) местного самоуправления проверяет (ют) документы, свидетельствующие о поддержке населением муниципального образования инициативы по проведению отзыва. В случае сбора подписей производится проверка их действительности, в случае проведения собрания граждан (конференции граждан) проверяется процедура подготовки и проведения данных мероприятий. Проверка может быть возложена на избирательную комиссию муниципального образования, представительный или иной орган местного самоуправления.

В случае если инициатива поддержана в установленном порядке, уполномоченный орган местного самоуправления назначает голосование по отзыву.

5. ***Агитационная кампания***

Как указывалось выше, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не дает прямого ответа на вопрос о пределах применения законодательства о референдуме при отзыве.

Во всяком случае процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Что же касается инициативной группы, а также иных лиц, вопрос о порядке их участия в агитационной кампании по отзыву остается открытым. Существуют две возможности: субсидиарное применение законодательства о референдуме или регулирование данного вопроса уставами муниципальных образований.

6. *Проведение голосования и подсчет голосов*

Данная процедура регламентируется законодательством о референдуме.

7. *Подведение итогов голосования*

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** депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Ответственность перед государством

В рамках ответственности перед государством выделяется уголовная, административная и конституционно-правовая ответственность.

Уголовная и административная ответственность в системе местного самоуправления не имеют ярко выраженной специфики.

Среди уголовных преступлений можно выделить преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, злоупотребление (глава 30 УК РФ), в том числе злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285), нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285), превышение должностных полномочий (ст. 286), получение взятки (ст. 290).

Среди административных правонарушений необходимо отметить отказ в предоставлении гражданину информации (ст. 5.39 КоАП), правонарушения, совершаемые в рамках опеки и попечительства, например незаконные действия по усыновлению (удочерению) ребенка, передаче его под опеку (попечительство) или в приемную семью (ст. 5.37 КоАП).

Конституционно-правовая ответственность перед государством представлена двумя мерами ответственности: отрешение от должности главы муниципального образования, главы местной администрации и роспуск представительного органа местного самоуправления.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» фактически выделяет два правонарушения: уклонение от приведения нормативного акта **в** соответствие с решением суда и совершение должностным лицом местного самоуправления действий, наносящих вред социально значимым ценностям.

Уклонение от приведения нормативного акта в соответствие с решением суда

Субъектами правонарушения являются: представительный орган местного самоуправления, глава муниципального образования, глава местной администрации.

Объектом правонарушения являются отношения в рамках обеспечения соответствия муниципальных нормативных актов законодательству Российской Федерации и субъектов Российской Федерации уставу муниципального образования.

Объективная сторона

В отношении представительного органа объективная сторона состоит в следующем.

1. Принятие нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования.

2. Вступление в силу решения суда, установившего данные противоречия и признавшего нормативный акт недействительным (не подлежащим применению).

3. Непринятие в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока.

4. Вступление в силу решения суда, установившего факт неисполнения решения суда о признании нормативного правового акта недействительным (не подлежащим применению).

5. Неисполнение последнего решения суда в течение одного месяца.

В отношении главы муниципального образования, главы местной администрации объективная сторона состоит в следующем.

1. Принятие нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования.

2. Вступление в силу решения суда, установившего данные противоречия и признавшего нормативный акт недействительным (не подлежащим применению).

3. Непринятие в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока.

Порядок привлечения к ответственности

В отношении представительного органа местного самоуправления.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по истечении 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.

Полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о его роспуске.

Срок обжалования заинтересованными лицами закона субъекта Российской Федерации в Верховный суд республики, краевой, областной суды, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа — 10 дней со дня его вступления в силу. Срок рассмотрения дела — 10 дней со дня подачи жалобы.

В отношении главы муниципального образования, главы местной администрации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации не позднее чем через шесть месяцев после вступления в силу решения суда о признании нормативного акта недействительным (не подлежащим применению).

Срок обжалования закона субъекта Российской Федерации в Верховный суд республики, краевой, областной суды, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа — 10 дней со дня его вступления в силу. Субъект обжалования — глава муниципального образования или глава местной администрации, в отношении которого был издан правовой акт об отрешении от должности. Срок рассмотрения дела — 10 дней со дня подачи жалобы.

Совершение должностным лицом местного самоуправления действий, наносящих вред социально значимым ценностям

Субъектами правонарушения являются глава муниципального образования и глава местной администрации.

Объектом правонарушения являются отношения по обеспечению законности в муниципальном управлении.

Объективная сторона

1. Совершение действий, в том числе издание им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.

2. Вступление в силу решения суда о признании незаконными соответствующих действий.

3. Непринятие в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда в течение одного месяца со дня вступления в силу решения суда.

Порядок привлечения к ответственности

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации не позднее чем через шесть месяцев после вступления **в** силу решения суда о признании незаконными соответствующих действий.

Срок обжалования закона субъекта Российской Федерации в Верховный суд республики, краевой, областной суды, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа — 10 дней со дня его вступления в силу. Субъект обжалования — глава муниципального образования или глава местной администрации, в отношении которого был издан правовой акт об отрешении от должности. Срок рассмотрения дела — 10 дней со дня подачи жалобы.

Ответственность перед физическими и юридическими лицами в системе местного самоуправления носит гражданско-правовой характер.

Согласно ст. 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Основным правовым актом, регламентирующим данный вид юридической ответственности в системе местного самоуправления, является Гражданский кодекс Российской Федерации.

Статьей 1069 ГК РФ установлено, что вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования.

От имени муниципальной казны выступают соответствующие финансовые органы (ст. 1071 ГК РФ).

ГЛАВА 9

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ОТДЕЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ

§ 1. Особенности организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге

Проблема организации местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге возникла в начале 90-х годов в связи с реформированием системы местного управления в целом.

Столицы должны были стать своего рода полигоном для отработки принципов реформирования системы местных Советов. Впервые в современной российской истории в 1991 г. были проведены прямые выборы населением Москвы и Ленинграда руководителей исполнительной власти — мэров городов.

Правовую основу реформирования органов власти в Москве и Ленинграде составляли постановления Президиума Верховного Совета РСФСР, аналогичные по статусу современным федеральным законам.

В отношении Ленинграда это были Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 20 мая 1991 г. № 1260-I «О структуре органов управления города Ленинграда» и Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 8 июля 1991 г. № 1562-I «О структуре и функциях органов представительной и исполнительной власти в Ленинграде».

Представительную власть осуществляли городской и районные Советы народных депутатов. Правопреемником исполнительного комитета Ленинградского городского Совета народных депутатов становился избираемый населением мэр Ленинграда, а правопреемниками исполнительных комитетов районных Советов — районные администрации. Главу районной администрации назначал на должность мэр Ленинграда. Глава районной администрации мог быть отрешен от должности по решению соответствующего районного Совета народных депутатов большинством в $^{2}/_{3}$ голосов от числа полномочных депутатов.

Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»[1] районные Советы были распущены, а их функции переданы соответствующим местным администрациям.

Впоследствии районные администрации были включены в структуру Администрации Санкт-Петербурга, переименованы в территориальные управления, а затем вновь стали администрациями районов. В настоящее время администрации районов являются территориальными органами исполнительной власти Санкт-Петербурга.

Федеральный закон 1995 г. в первоначальной редакции не предполагал каких-либо особенностей организации местного самоуправления в городах федерального значения. Между тем в советский период Московский и Ленинградский Советы народных депутатов относились к местным Советам, т. е., по современной классификации, эти города являлись муниципальными образованиями. Районные Советы народных депутатов (советы «районов в городе») обладали значительно меньшими полномочиями, нежели Советы в так называемых сельских районах. Полномочия по обеспечению жизнедеятельности населения, которые в краях и областях осуществлялись на районном уровне, в Москве и Ленинграде распределялись между органами власти городского и районного уровня.

Исполнить Федеральный закон 1995 г. для органов государственной власти Москвы и Санкт-Петербурга означало передать районным органам местного самоуправления полномочия, которые традиционно осуществлялись на общегородском уровне и чисто технически не могли решаться в рамках районов. Например, вопросы, связанные с транспортом,

[1] САПП РФ. 1993. № 41. Ст. 3924.

энерго-, газо-, тепло- и водоснабжением, многие другие вопросы могли быть решены только на общегородском уровне. Неудивительно, что введение местного самоуправления в городах федерального значения долгое время саботировалось городскими властями.

Проблема организации местного самоуправления в городах федерального значения была решена так называемой поправкой Лужкова, Шишлова, Бабурина — Федеральным законом от 14 февраля 1997 г. № 55-ФЗ «О внесении дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"».

Нормы этого Закона в значительной степени воспроизводятся в новом Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

1. В городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в соответствии с уставами указанных субъектов Российской Федерации местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях. Установление и изменение границ внутригородских муниципальных образований, их преобразование осуществляются законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга с учетом мнения населения соответствующих внутригородских территорий.

Внутригородская территория города федерального значения — это часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Таким образом, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит два достаточно очевидных требования к территориям, на которых будет осуществляться местное самоуправление в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге:

1) внутригородские территории должны быть расположены на территории городов федерального значения;

2) в рамках данных территорий местное самоуправление должно осуществляться населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Города Москва и Санкт-Петербург включают в себя не только городскую территорию, но и так называемые пригородные территории. В Санкт-Петербурге расположенные на данных территориях муниципальные образования именуются городами и поселками. В связи с этим необходимо

особо подчеркнуть, что на города федерального значения не распространяется общая классификация муниципальных образований: любое муниципальное образование, расположенное на территории Москвы и Санкт-Петербурга, является внутригородской территорией, а не поселением или муниципальным районом вне зависимости от того, расположено ли муниципальное образование на территории основной городской застройки или на пригородной территории.

Кроме того, органы власти Москвы и Санкт-Петербурга нс связаны закрепленными в Федеральном законе формами выявления мнения населения, могут применяться любые другие формы. Так, в Санкт-Петербурге в настоящее время действует Закон Санкт-Петербурга «Об учете мнения граждан при установлении и изменении границ муниципальных образований»,[2] предусматривающий проведение представительных опросов для выявления мнения граждан при установлении и изменении границ муниципальных образований.

2. Перечень вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга определяется законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства.

Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 5 июня 2003 г. № 274-0 «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Санкт-Петербургского городского суда о проверке конституционности абзаца второго пункта 3 статьи 6 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и жалобы администрации муниципального образования "Смольнинское" на нарушение той же нормой конституционных прав и свобод» указал, что особенности статуса городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, — территории которых как субъектов Российской Федерации, где в соответствии с прямым указанием Конституции Российской Федерации осуществляется государственная власть (ч. 2 ст. 11, ч. 1 ст. 77), совпадают с их территориями как городских поселений, где обязательным является осуществление местного самоуправления, — предопределяют необходимость принятия мер, в том числе законодательных, для разграничения государственной власти и местного самоуправления, с тем чтобы обеспечить баланс интересов города

[2] Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 1998. №4.

федерального значения как субъекта Российской Федерации и находящихся на его территории муниципальных образований, не допустить произвольное ограничение права населения на осуществление местного самоуправления.

Таким образом, право субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга самостоятельно определять перечень вопросов местного значения не противоречит Конституции Российской Федерации.

Категория «единство городского хозяйства», которая содержится как в Федеральном законе 1995 г., так и в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не имеет однозначно определенного значения. Буквальная трактовка термина «городское хозяйство» означает городскую инфраструктуру, системы жизнеобеспечения населения, а также жилищно-коммунальное хозяйство. Между тем в городах федерального значения необходимо, пользуясь терминологией Конституционного Суда Российской Федерации, «обеспечить баланс интересов города федерального значения как субъекта Российской Федерации и находящихся на его территории муниципальных образований», а эта задача выходит далеко за пределы городского хозяйства в узком смысле. Так, единые градостроительные правила напрямую не связаны с городским хозяйством, однако они имеют существенное значение для развития мегаполиса.

Фактически городам федерального значения предоставляется право самостоятельно определять перечень вопросов местного значения на своей территории исходя из специфики каждого из субъектов Российской Федерации.

Санкт-Петербург в настоящее время продвинулся несколько дальше Москвы по пути создания полноценного самоуправления. Законом Санкт-Петербурга «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге»[3] за муниципальными образованиями в Санкт-Петербурге закреплен достаточно широкий круг вопросов, причем города и поселки наделены большей компетенцией, нежели муниципальные образования, расположенные на территории основной городской застройки.

3. Источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга определяются законами субъектов Российской Федерации —

[3] Смена. 1997. № 142.

городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства.

Установленные Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другими федеральными законами источники доходов местных бюджетов, не отнесенные законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга к источникам доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований, зачисляются в бюджеты субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Иной, меньший по сравнению с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» перечень вопросов местного значения, закрепленных за внутригородскими муниципальными образованиями, неизбежно влечет за собой меньший объем доходов, поступающих в местные бюджеты. Позиция законодателя вполне логична.

В Санкт-Петербурге перечень доходов местных бюджетов муниципальных образований определяется ежегодно законом Санкт-Петербурга о бюджете Санкт-Петербурга на соответствующий год. Доходы определяются в соответствии с классификацией Бюджетного кодекса Российской Федерации: налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные перечисления.

Очевидно, что законодатель, устанавливая финансовые особенности местного самоуправления в городах федерального значения, имел в виду прежде всего налоговые доходы. Однако из содержания нормы следует, что неналоговые доходы и безвозмездные перечисления будут поступать в местные бюджеты только в случае, если это прямо указано в законе Москвы или Санкт-Петербурга.

4. Состав муниципального имущества внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга определяется законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

В муниципальную собственность должно быть передано имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения, установленными для этих муниципальных образований законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Кроме того, в муниципальной собственности внутригородских муниципальных образований городов федерального значения находятся:

— имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

— имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Формулировка закона относительно «состава муниципального имущества» не вполне корректна. Очевидно, что закон субъекта Российской Федерации не должен определять полный перечень имущества, находящегося в муниципальной собственности. Такой подход может довести до абсурдных ситуаций, когда региональным законом утверждается перечень мебели и канцелярских принадлежностей органов местного самоуправления.

Речь идет о том, что передача имущества из государственной собственности Москвы и Санкт-Петербурга в муниципальную собственность должна осуществляться законами данных субъектов Российской Федерации. Необходимо особо подчеркнуть: законами Москвы и Санкт-Петербурга должна осуществляться передача в муниципальную собственность конкретных объектов.

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

Закрытым административно-территориальным образованием признается имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты (далее — предприятия и (или) объекты), для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные

условия проживания граждан.[4] Закрытые административно-территориальные образования являются городскими округами.

В соответствии с Законом Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» решение о создании (об упразднении) закрытого административно-территориального образования принимается Президентом Российской Федерации по предложению Правительства Российской Федерации, согласованному с органами государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

В закрытом административно-территориальном образовании устанавливается особый режим безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, включающий, в частности, ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории; ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности.

Органы местного самоуправления закрытого административно-территориального образования наделены дополнительными полномочиями помимо указанных в Законс Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

— координация деятельности предприятий и (или) объектов, подразделений охраны, милиции, гражданской обороны и иных служб при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций;

— разработка схемы оповещения и эвакуации населения в случаях аварий на предприятиях и (или) объектах либо при их угрозе;

— принятие срочных мер по спасению и охране жизни и здоровья людей, защите их прав, сохранению материальных ценностей, а в отдельных случаях — принятие решения об эвакуации населения;

— участие в определении пропускного режима в закрытом административно-территориальном образовании, за исключением режимных территорий предприятий и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон;

— выдача, по согласованию с органами федеральной службы безопасности, разрешений на въезд граждан в закрытое административно-территориальное образование и выезд из него, за исключением режимных территорий предприятий и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон;

— осуществление контроля за санитарно-эпидемиологическим, радиационным и экологическим состоянием территории закрытого

[4] *Закон* Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 33. Ст. 1915.

административно-территориального образования, за исключением режимных территорий предприятий и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон, которые подлежат ведению уполномоченных на то государственных контрольных и надзорных органов;

— внесение предложений в соответствующие органы государственного и военного управления о проведении инспекционных проверок по соблюдению особого режима и обеспечению достаточных мер для защиты населения закрытого административно-территориального образования от воздействия радиоактивных и других материалов, представляющих повышенную опасность.

Закрытые административно-территориальные образования, в отличие от основной массы муниципальных образований, получают финансовую помощь из федерального бюджета.

Ранее в доходы бюджета закрытого административно-территориального образования зачислялись все налоги и другие поступления с его территории, однако начиная с 2000 г. действие данных норм Закона Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Бюджетного кодекса Российской Федерации приостанавливается федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий год.

Кроме того, органы местного самоуправления закрытых административно-территориальных образований наделялись правом устанавливать дополнительные льготы по региональным и федеральным налогам в отношении организаций, зарегистрированных в качестве налогоплательщиков в налоговых органах закрытых административно-территориальных образований, что превращало закрытые административно-территориальные образования в так называемые внутренние оффшоры — зоны с символическим налогообложением.

Такие льготы в большей степени способствовали уходу от налогов, нежели развитию самых закрытых административно-территориальных образований, и начиная с 2001 г. федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий год вводятся специальные нормы, касающиеся установления налоговых льгот в закрытых административно-территориальных образованиях. Так, Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2004 год» предусмотрено, что дополнительные налоговые льготы предоставляются по региональным и местным налогам и сборам, зачисляемым в доходы бюджетов закрытых административ-

но-территориальных образований, а по федеральным налогам и сборам органами местного самоуправления закрытых административно-территориальных образований дополнительные льготы не предоставляются.

§ 3. Особенности организации местного самоуправления в наукоградах

Наукоград Российской Федерации — это муниципальное образование с градообразующим научно-производственным комплексом.[5] Наукограды являются городскими округами.

Научно-производственный комплекс наукограда — совокупность организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники.

Статус наукограда присваивается муниципальному образованию Президентом Российской Федерации по представлению Правительства Российской Федерации на срок до 25 лет.

При присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Президент Российской Федерации утверждает определенные Правительством Российской Федерации приоритетные для данного наукограда направления научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний, подготовки кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники, а также представленную Правительством Российской Федерации программу развития наукограда, в которой определены меры государственной поддержки данного наукограда с учетом его специфики.

Государственная поддержка наукограда осуществляется в соответствии с программой развития муниципального образования как наукограда. Присвоение муниципальному образованию статуса наукограда является основанием для разработки и утверждения в установленном порядке федеральной целевой программы развития наукограда.

[5] *Федеральный* закон «О статусе наукограда Российской Федерации» от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 15. Ст. 1715.

§ 4. Особенности организации местного самоуправления на приграничных территориях

Особенности осуществления местного самоуправления на приграничных территориях устанавливаются Законом Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации».[6]

Особенности организации местного самоуправления на пограничных территориях обусловлены установлением пограничного режима в пограничной зоне и в российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов, во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации. Пограничная зона устанавливается в пределах территории административного района, города, прилегающей к Государственной границе на суше, морскому побережью Российской Федерации, российским берегам пограничных рек, озер и иных водоемов, и в пределах территорий островов на указанных водоемах. В пограничную зону могут не включаться территории населенных пунктов, санаториев, домов отдыха, других оздоровительных учреждений, учреждений (объектов) культуры, а также места массового отдыха, активного водопользования, отправления религиозных обрядов и иные места традиционного массового пребывания граждан.

В сфере защиты Государственной границы органы местного самоуправления и их должностные лица:

— оказывают помощь пограничным органам и пограничным войскам, войскам противовоздушной обороны, Военно-Морскому Флоту, государственным органам, осуществляющим различные виды контроля на Государственной границе, исполняют их законные предписания, предоставляют необходимую для их деятельности информацию;

— создают условия для участия граждан на добровольных началах в защите Государственной границы в пределах приграничной территории.

Уставами муниципальных образований, расположенных полностью или частично на приграничной территории, могут быть предусмотрены должностные лица местного самоуправления по пограничным вопросам.

' Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 17. Ст. 594.