

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Издание второе, переработанное и дополненное

Н.А. ИГНАТЮК, А.В. ПАВЛУШКИН

Игнатюк Наталья Александровна

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

Участник рабочих групп по подготовке более 100 проектов федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

Автор многочисленных статей и книг об органах исполнительной власти, органах местного самоуправления и о механизме их взаимодействия.

Павлушкин Алексей Владимирович

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

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

ВВЕДЕНИЕ

Россияне любят и уважают свою страну, гордятся [Конституцией](#). И это правильно, поскольку россияне - великий народ, а Российская Федерация - единственная страна в мире, в которой каждый ее гражданин может реализовать себя в полной мере, если, конечно, он этого захочет.

В России все более прочно укрепляются основы демократического устройства. Свидетельством этого является переориентация законодательства на четкое разграничение полномочий между уровнями власти (федеральным, региональным, местным), проведение и успешное завершение конституционной и бюджетной реформ, проведение административной реформы, определение ответственности каждого органа публичной власти за надлежащее исполнение возложенных полномочий.

Как верно отмечал А.Ф. Ноздрачев, проводимые в стране реформы - это отражение критического взгляда на существующий порядок взаимоотношений государственного аппарата с гражданским обществом. Достижение основной цели этих реформ - повышение эффективности деятельности органов власти, которое невозможно без обеспечения их открытости и доступности для граждан и юридических лиц и результативного взаимодействия с институтами гражданского общества.

Президент Российской Федерации в [Послании](#) Федеральному Собранию РФ на 2008 г. подчеркивал: "Свойство некоторых местных проблем становится всеобщими характерно для нашего взаимосвязанного мира. Мы давно сделали свой выбор в пользу глубокой интеграции в мировое хозяйство. Мы понимаем свою ответственность. Получив значительные преимущества в период активного роста мировой экономики, Россия готова вместе с другими странами противостоять и тем трудностям, к которым ведет ее замедление. Но необходимо создать механизмы, блокирующие ошибочные, эгоистические, а подчас просто опасные решения некоторых членов мирового сообщества".

На наш взгляд, следует согласиться с тезисом о том, что участие граждан в деятельности органов

власти - это форма реализации суверенитета народа в осуществлении важнейшего вида власти, не являющаяся только политическим лозунгом. "Вовлечение" представителей общества в процессы государственного управления всегда рассматривалось юридической наукой как важнейшая составляющая статуса гражданина.

В различных государствах по-разному решают проблему "вовлечения" граждан в осуществление власти, поскольку на эти процессы влияют политические, правовые и иные традиции и условия. В Российской Федерации наиболее оптимальным вариантом "вовлечения" граждан в деятельность органов власти является осуществление местного самоуправления.

Хотя превращение института участия граждан в действенный механизм сопричастности гражданского общества к государственному управлению и требует решения разноплановых задач: формирования активного гражданина, осознающего свои собственные и общественно-государственные интересы; создания "ресурсных предпосылок" - средств, социально-политических и профессиональных знаний; упорядочения и расширения организационно-правовых форм участия и др., - формы взаимодействия органов исполнительной власти и граждан дифференцируются в зависимости от целей "вовлечения" в механизм управления.

Недаром принятый Федеральный [закон](#) об обращениях граждан в Российской Федерации призван решить одну из ключевых проблем "вовлечения" граждан в деятельность органов власти - реализовать право граждан Российской Федерации обращаться в органы, предусмотренное [ст. 33](#) Конституцией Российской Федерации.

Законодательством Российской Федерации уже созданы правовые условия для реализации различных форм "вовлечения" органов местного самоуправления и жителей муниципальных образований в деятельность органов власти. Сегодня жителям муниципальных образований можно открыто проводить собрания, конференции (собрания делегатов), руководителям органов местного самоуправления - встречаться с общественностью, проводить публичные слушания, жителям - требовать управленческого консультирования и проведения публичных консультаций, участвовать в проведении общественных экспертиз проектов решений органов власти, переговоров, в посредничестве при решении споров между предпринимателями и наемными работниками.

Все это можно организовывать и проводить, если хорошо знать учебную дисциплину "Муниципальное право". Работа, представленная авторами, может помочь читателям понять принципы "вовлечения" граждан в деятельность органов местного самоуправления, организацию местного самоуправления в современной России, познакомиться с формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении, изучить правовые основы деятельности органов местного самоуправления, финансовые и экономические основы формирования собственности муниципалитетов, правовые основы деятельности муниципальных служащих, изучить и иные вопросы, относящиеся к местному самоуправлению.

Авторы надеются, что настоящее учебное пособие внесет свой вклад в понимание сущности местного самоуправления и поможет читателям понять его предназначение.

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Глава 1. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО - ОТРАСЛЬ ПРАВА, НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

§ 1. Понятие муниципального права.

Предмет и метод муниципального права

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

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

При определении предмета муниципального права и особенностей его метода необходимо учитывать целый ряд обстоятельств. Прежде всего это комплексный характер отрасли права. Местное самоуправление не изолировано от иных общественных отношений, на муниципальный уровень влияют нормы иных отраслей права. Например, реализация прав и свобод человека и гражданина,

осуществление основных обязанностей граждан защищены конституционным правом; при осуществлении бюджетных прав муниципальные образования используют нормы бюджетного законодательства; при совершении сделок гражданско-правового характера органы местного самоуправления руководствуются нормами гражданского права и т.д.

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

Кроме того, нормы муниципального права регулируют сложную систему отношений как публично-правового, так и частноправового характера. К первым можно отнести отношения, возникающие между государственными и муниципальными органами, а также муниципалитетами. Ко вторым - предпринимательскую деятельность муниципальных предприятий, гражданско-правовые отношения органов местного самоуправления с иными юридическими и физическими лицами.

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

<1> См.: Акмалова А.А. Муниципальное право России. М., 2002. С. 14.

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

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

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

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

отношения, возникающие в связи с организацией деятельности представительных, исполнительно-распорядительных и иных органов местного самоуправления;

отношения, связанные с регулированием статуса членов выборных органов и должностных лиц, наделенных полномочиями на отдельные публично-властные функции в сфере местного самоуправления, муниципальной службы и муниципальных служащих;

отношения, связанные с наделением отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления;

отношения, возникающие в процессе взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти;

отношения, возникающие в процессе межмуниципального сотрудничества.

На основе предмета муниципального права можно сформулировать и его понятие.

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

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

§ 2. Система муниципального права

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

Система научной дисциплины муниципального права включает следующие разделы:

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

2. Понятие, основные принципы местного самоуправления, формы непосредственной демократии,

органы местного самоуправления.

3. Основы местного самоуправления, включающие правовые, территориальные и финансово-экономические основы.

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

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

6. Контроль деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

7. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления. В этом разделе изучаются: виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления; ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами.

§ 3. Источники муниципального права

Источниками муниципального права являются:

1. **Конституция Российской Федерации**, которая закрепила местное самоуправление как одну из основ конституционного строя, а также установила, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти ([ст. 12](#)).

Правовому регулированию местного самоуправления в Конституции Российской Федерации посвящена гл. 8 "Местное самоуправление" ([ст. ст. 130 - 133](#)). На основе конституционных норм можно определить следующие параметры правового пространства местного самоуправления:

население муниципального образования самостоятельно решает вопросы местного значения;

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

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

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

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

местному самоуправлению гарантируется право на судебную защиту;

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

вводится запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных [Конституцией](#) Российской Федерации и федеральными законами.

Специальной [гл. 8](#) Конституции Российской Федерации конституционные нормы о местном самоуправлении не исчерпываются. Согласно [ст. 3](#) Конституции Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы местного самоуправления; в [ст. 8](#) установлено, что в Российской Федерации признается и защищается муниципальная форма собственности; в [ст. 9](#) закреплено, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в муниципальной собственности; согласно [ст. 15](#) органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны соблюдать [Конституцию](#) Российской Федерации и законы; в [ст. 18](#) установлено, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность местного самоуправления; согласно [ст. 24](#) органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами,

непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом; в [ст. 32](#) установлено, что граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме; в [ст. 33](#) закреплено право граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления; [ст. 40](#) закрепляет обязанность органов местного самоуправления по поощрению жилищного строительства, созданию условий для осуществления права на жилище, а также по бесплатному или за доступную плату предоставлению жилища из муниципальных жилищных фондов малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище; в [ст. 41](#) говорится о бесплатном оказании медицинской помощи гражданам в муниципальных учреждениях здравоохранения, а также о принятии мер по развитию муниципальной системы здравоохранения; в [ст. 43](#) гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в муниципальных образовательных учреждениях и право каждого на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в муниципальном образовательном учреждении; в [ст. 46](#) установлено, что решения и действия (или бездействие) органов местного самоуправления и их должностных лиц могут быть обжалованы в суд; согласно [ст. 72](#) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

2. **Федеральное законодательство.** Федеральный [закон](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы местного самоуправления и определяет государственные гарантии его осуществления.

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

Конкретизация правовых основ деятельности органов местного самоуправления в различных сферах жизнедеятельности общества и государства определяется в иных законах Российской Федерации и федеральных законах, как, например:

"[Об основных гарантиях избирательных прав](#) и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", "[Об обеспечении конституционных прав](#) граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления";

"[Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан](#)";

"[О муниципальной службе в Российской Федерации](#)";

Бюджетный [кодекс](#) Российской Федерации, Налоговый [кодекс](#) Российской Федерации;

Градостроительный [кодекс](#) Российской Федерации, Гражданский [кодекс](#) Российской Федерации, "[О приватизации государственного и муниципального имущества в Российской Федерации](#)", "[Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса](#)";

"[О связи](#)", "[О почтовой связи](#)";

Семейный [кодекс](#) Российской Федерации;

"[Об образовании](#)", [Основы законодательства](#) Российской Федерации о культуре, [Основы законодательства](#) Российской Федерации об охране здоровья граждан;

"[О ветеранах](#)", "[О социальной защите инвалидов в Российской Федерации](#)", "[О беженцах](#)", "[Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации](#)";

"[Об отходах производства и потребления](#)", "[Об охране окружающей среды](#)";

"[О милиции](#)", "[Об основах системы профилактики](#) безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних".

В указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации, иных нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти, как правило, детализируются полномочия органов местного самоуправления в различных сферах жизнедеятельности муниципальных образований. Особое значение здесь имеют акты, регламентирующие организационно-правовые основы поддержки развития местного самоуправления в России, утверждающие программы государственной поддержки местного самоуправления (в частности,

Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации), а также решения Правительства Российской Федерации и других федеральных органов о развитии отдельных территорий, закрытых административно-территориальных образований и др.

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

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

4. Муниципальные правовые акты. Данные акты наряду с федеральными и региональными нормативными правовыми актами имеют важное значение для деятельности муниципальных образований и органов местного самоуправления. В систему муниципальных правовых актов входят: устав муниципального образования; правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования; правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Среди муниципальных правовых актов местного самоуправления особое значение принадлежит уставу муниципального образования. В уставе, являющемся своеобразной "муниципальной конституцией", указываются основные положения по организации и деятельности местного сообщества.

5. Нормы международного права также являются источниками муниципального права России. Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Следует заметить, что в российском законодательстве отсутствуют четкие критерии того, что нужно понимать под общепризнанными принципами и нормами международного права.

Весьма важное значение в регулировании местного самоуправления в Российской Федерации имеет Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. Россия, подписав вышеназванную хартию 28 февраля 1996 г., а 20 марта 1998 г. ратифицировав ее, взяла на себя обязательство соблюдать следующие положения в сфере местного самоуправления:

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

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

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

осуществление государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии;

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

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

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

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

органы местного самоуправления должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, сами определять свои внутренние административные структуры, которые они намерены создать, с тем чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление;

статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление их мандата;

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

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

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

органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в [Конституции](#) Российской Федерации или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления.

При этом в Европейской [хартии](#) местного самоуправления содержатся также и иные положения в сфере местного самоуправления, соблюдение которых обязательно для Российской Федерации.

Источники научной дисциплины муниципального права.

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

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

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

Эволюция научной дисциплины муниципального права в России.

Муниципальное право как научная дисциплина в настоящее время еще находится в процессе своего становления. При этом проблемы организации и деятельности власти на местном уровне исследуются учеными на протяжении весьма значительного периода. Вопросы местного самоуправления активно изучались в дореволюционной России. В то время издавалось большое количество научной, общественно-политической литературы по вопросам земского и городского самоуправления.

В советский период правовые аспекты деятельности местных органов власти и управления изучались специалистами государственного и административного права. Необходимо отметить, что в юридической литературе советского периода предпринимались попытки использовать идею местного самоуправления применительно к местным Советам. В 1928 г. была издана книга Л.А. Велихова "Основы городского хозяйства", в которой автор предпринял попытку "сжато изложить муниципальную науку в целом". Однако в 30 - 40-х гг. XX в. в большинстве советских юридических исследований отвергалась сама идея местного самоуправления. И только в начале 50-х гг. в работе С.Н. Братуся вновь появляется термин "самоуправление", который, однако, связывался с деятельностью местных Советов <1>. В 1963 г. вышла работа В.А. Пертцка "Проблемы местного самоуправления в СССР", который рассматривал местное самоуправление как часть государственного самоуправления.

<1> См.: Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М., 1950.

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

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

§ 4. Муниципально-правовые нормы, институты, субъекты

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

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

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

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

Особенностью муниципально-правовых институтов является то, что образующие их нормы обладают не только признаками отрасли муниципального права, но и признаками основных, первичных отраслей (конституционного, административного, финансового, гражданского, земельного, трудового и др.). Такую двойственную природу имеют институты муниципальной службы, муниципальной собственности, форм непосредственной демократии, местных финансов и др.

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

В муниципально-правовых отношениях <1>:

<1> См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 2. С. 93.

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

регламентируется конкретное поведение участников этих отношений;

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

Важнейшим элементом муниципально-правового отношения являются его участники - субъекты. Субъектами муниципально-правовых отношений выступают лица, участвующие в

муниципально-правовых отношениях и являющиеся носителями прав и обязанностей в сфере местного самоуправления.

Субъектами муниципального права (участниками муниципально-правовых отношений) являются: население муниципального образования; граждане Российской Федерации, а также граждане, имеющие иное гражданство, или лица без гражданства; органы и должностные лица местного самоуправления; государство и отдельные государственные органы (муниципальные образования, Российская Федерация, субъекты Федерации, федеральные и региональные органы государственной власти); юридические лица.

§ 5. Место муниципального права в правовой системе Российской Федерации

В различных странах муниципальное право является либо комплексной отраслью права, либо подотраслью конституционного права или административного права.

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

Наиболее тесно муниципальное право связано с конституционным правом и административным правом. Муниципальное право организационно оформилось и выделилось из конституционного права, которое определяет начала и принципы организации местного самоуправления, формы и гарантии осуществления местного самоуправления, его место в системе народовластия. Нормы конституционного права устанавливают основы муниципального права. Все другие правовые нормы, регулирующие общественные отношения, возникающие в процессе организации и осуществления местного самоуправления, являются нормами муниципального права <1>.

<1> См.: Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001. С. 51.

Для муниципального права характерны определенные признаки конституционно-правовых отношений. Прежде всего права и обязанности субъектов этих отношений прямо или опосредованно связаны с закреплением основных устоев и принципов российского общества и государства, с системой форм и порядком осуществления народовластия. В силу этого конституционно-правовые отношения играют определяющую роль в системе правоотношений, а муниципально-правовые отношения являются основными там, где осуществляется местное самоуправление <1>.

<1> См.: Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. С. 196.

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

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

Рекомендуемая литература к главе 1

1. Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права. М., 2003.
2. Автономов А.С. У истоков гражданского общества и местного самоуправления. М., 1998.
3. Конституционное законодательство России / Под ред. проф. Ю.А. Тихомирова. М.: Городец, 1999.

Глава 2. ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Основные теории местного самоуправления

В науке муниципального права сформировался целый ряд теорий местного самоуправления, в которых по-разному рассматривается его сущность. Наиболее верной представляется классификация Л. Велихова, который выделяет следующие теории местного самоуправления: свободной общины, "общественную" (хозяйственную) и государственную <1>.

<1> См.: Велихов Л. Основы городского хозяйства. Ч. II. М.-Л., 1928. С. 236.

Теория свободной общины.

Теория свободной общины опиралась на идеи естественного права. Основной идеей этой теории было обоснование ограничения вмешательства государства в деятельность общины.

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

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

"Общественная" (хозяйственная) теория самоуправления.

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

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

Теория общественного самоуправления получила широкое развитие в российской дореволюционной юридической науке. Н.М. Коркунов так определил содержание этой теории: "Общественная" теория видит сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать свои собственные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами. "Общественная" теория исходит, следовательно, из противопоставления местного общества государству, общественных интересов политическим, требуя, чтобы общество и государство ведали только своими собственными интересами" <1>.

<1> Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. СПб., 1909. С. 489.

Согласно теории общественного самоуправления дела хозяйственного характера должны выполняться общиной без вмешательства государства. В разделении государственных дел и дел местного значения виделось основание для самостоятельности местного самоуправления. Однако такие взгляды на местное самоуправление существовали достаточно недолго, поскольку на практике оказалось практически невозможно так разделить дела государственного управления и дела местного значения, чтобы выделить из них в чистом виде только местные хозяйственные дела.

"Государственная" теория самоуправления.

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

Сущность указанной теории состоит в том, что органы местного самоуправления являются, по

существо, органами государственного управления, что их компетенция является не какой-либо особенной, самобытной, естественной, а целиком и полностью создается и регулируется государством <1>.

<1> См.: Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России: Учебник. Т. 3. М., 2003. С. 514.

В России положения государственной теории были значительно развиты дореволюционными юристами (В.П. Безобразов, А.И. Васильчиков, А.Д. Градовский, Н.И. Лазаревский) в 70-х гг. XIX в. Согласно мнению сторонников государственной теории того времени местное самоуправление представляет собой децентрализованное государственное управление <1>. А.Г. Михайловский рассматривал самоуправление как часть общего государственного управления, как особую организацию государственной власти на местах, основанную на выборных началах <2>. Составной частью государственного управления считал местное самоуправление и В.П. Безобразов <3>.

<1> См.: Лазаревский Н.И. Самоуправление // Мелкая земская единица. СПб., 1903. С. 51.

<2> См.: Михайловский А.Г. Реформа городского самоуправления в России. СПб., 1908. С. 40.

<3> См.: Безобразов В.П. Государство и общество: Управление и самоуправление и судебная власть. СПб., 1882. С. 1.

Государственная концепция местного самоуправления базировалась на том положении, что учреждения самоуправления обязательно должны действовать и в общественных, и в государственных интересах. Согласно этой концепции местное самоуправление имеет своим источником государственную власть. Организация самоуправления на местах строится на основании закона. Выбор предметов деятельности не зависит от самоуправленческих органов, а определяется государством, формулируя вывод о соотношении государства и местного самоуправления <1>.

<1> См.: Безуглов А.А., Солдатов С.А. Указ. соч. С. 515.

§ 2. Зарубежные муниципальные системы

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

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

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

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

органы местного самоуправления напрямую не подчинены органам государственной власти;

основная единица местного самоуправления - приход;

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

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

Окончательные контуры этой системы определились во Франции после принятия в 1982 г. Закона

"О правах и свободах местных коллективов", согласно которому:

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

избирательное право имеют граждане Франции, достигшие 18 лет;

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

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

муниципальный совет на своей первой сессии избирает мэра, который является председателем коммуны; готовит сессии муниципального совета и исполняет его решения; управляет имуществом коммуны и имеет право совершения гражданско-правовых сделок; представляет интересы коммуны в судебных органах; назначает служащих и принимает решения об административных поощрениях и взысканиях; председательствует в административных комиссиях и др. Мэр уполномочен обеспечивать правопорядок и безопасность, принимать в связи с этим необходимые решения, включая санкции на арест, а также может выполнять иные полномочия, в том числе и те, которые ему может делегировать муниципальный совет <1>.

<1> См.: Акмалова А.А. Муниципальное право России: Учебник. М.: ИКФ "Экмос", 2002. С. 36.

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

Государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления осуществляют государственные должностные лица - префекты департаментов и супрефекты коммун. Эти государственные должностные лица являются представителями центрального правительства Франции. Государственному контролю подлежат все без исключения решения органов местного самоуправления. Если представитель государства считает решение незаконным, он вправе предложить принявшему его органу отозвать или изменить его, а в случае непринятия мер - передать дело в административный суд. Обращение представителя государства в суд возможно и без предварительного обращения к издавшему решение органу.

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

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

Наряду с двумя указанными выше муниципальными системами в зарубежных странах встречаются и иные системы как разновидности двух основных систем, так называемые смешанные системы, или отдельные модели местного самоуправления. В качестве примера можно назвать **местное (коммунальное) управление Германии**.

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

В праве субъектов Германии - земель - деятельность органов местного управления регулируется конституциями, положениями о местном управлении и отдельными законами. В рамках этих нормативных актов прослеживается, как правило, идея "сквозного управления", при котором федеральное государство, земли, органы самоуправления представляют собой единую вертикаль, в рамках которой осуществляется управленческая деятельность <1>.

<1> См.: Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М.: Спарк, 2001. С. 167.

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

§ 3. Самоуправление в дореволюционной России

В современной науке не сложилось единого мнения о времени зарождения российского самоуправления. Ряд авторов относят зарождение общинного самоуправления в России ко времени становления и развития общинного строя у славян, объединения производственных общин в союзы общин и городские поселения, разделения власти на центральную и местную <1>.

<1> См.: Постовой Н.В. Местное самоуправление. История, теория, практика. М., 1995. С. 8, 9.

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

Третья группа авторов связывает начальный этап зарождения российского самоуправления с первой земской реформой царя Ивана IV в середине XVI в. По их мнению, с этого времени началось развитие ростков, отдельных элементов местного самоуправления в России <1>.

<1> См.: Анимца Е.Г., Тертышный А.Т. Основы местного самоуправления. М., 2000. С. 25, 26.

Важнейший этап реформирования местного самоуправления, по нашему мнению, связан с деятельностью Александра II. Это и крестьянская реформа (Манифест и Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости, 1861 г.), и земская реформа (Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г.), а также городская реформа (Городовое положение 1870 г.). Необходимость образования особых местных органов возникла в 50-х гг. XIX в. одновременно с разработкой положений об освобождении крестьян от крепостной зависимости. Реформы были направлены на децентрализацию управления и развитие начал местного самоуправления. Многие дореволюционные юристы полагали, что эти реформы явились поворотным пунктом во внутреннем развитии России, ибо они внесли те ограничения, которым бюрократия вынуждена была подчиниться.

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

В соответствии с Положением о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. к ведению земств относилось: устройство и содержание местных путей сообщения; земская почта; земские школы, больницы, приюты и богадельни; развитие местной торговли и промышленности; народное продовольственное дело; ветеринарная служба и агрономическая служба; взаимное страхование; постройка церквей, тюрем и сумасшедших домов.

В отличие от земского самоуправления реформа городского самоуправления началась позднее, со вступлением в силу Городового положения 1870 г. При этом городское самоуправление создавалось во многом с учетом опыта деятельности земских учреждений. Отличительной особенностью городского самоуправления являлся его бессословный характер. Если при земских выборах предусматривался сословный ценз, то в городских выборах существовал имущественный ценз, поскольку разделить городское население по сословиям было практически невозможно. Правом избирать и быть избранными в городские Думы были наделены владельцы недвижимости, купцы, обладатели торговых и промышленных заведений, лица, платившие городские сборы.

Земское самоуправление и городское самоуправление, конечно же, имели весьма значительные отличия, однако было и много сходного. Предметы ведения городского самоуправления были во многом сходны с предметами ведения земского самоуправления (за исключением почты, земледельческих дел и

т.п.).

Разработчики реформ находились под влиянием общественно-хозяйственной теории самоуправления, трактуя земские учреждения как общественные по своей сути органы, решающие общественно-хозяйственные вопросы местной жизни.

Отметим лишь некоторые особенности земств, часть из которых не потеряла своей актуальности до настоящего времени.

1. Невхождение земских учреждений в систему государственных органов. Служба в земских учреждениях относилась к общественным обязанностям, гласные не получали вознаграждения за участие в работе земских собраний, а должностные лица земских управ не считались государственными служащими.

2. Наличие у земств собственной финансово-экономической базы. Земские органы имели свой бюджет. Доходы земств состояли из губернского земского сбора, целевых дотаций государства, частных пожертвований и прибыли торгово-промышленной деятельности земств. Однако практически сразу же после проведения реформ у земств обнаружился дефицит бюджета. Для его покрытия земства могли устанавливать дополнительные сборы, которые фактически представляли собой самообложение жителей.

3. Наделение земств значительными полномочиями при решении многих местных вопросов. При этом, не являясь органами государственной власти, земские учреждения наделялись правом издавать обязательные для населения постановления, облагать его различными сборами. Это было необходимо для решения вопросов местного управления.

Последний этап местного самоуправления в дореволюционной России осуществлялся на основании Положения о земских учреждениях 1890 г. и Городского положения 1892 г. Реформа преследовала в том числе и цель устранения тех недостатков, которые выявила практика земского и городского самоуправления. Основой для изменения Положений о земском и городском самоуправлении во многом стала государственная теория самоуправления, о которой говорилось выше. В результате в земстве было увеличено значение сословного начала. Органы самоуправления попали под контроль правительственных чиновников с точки зрения не только законности своей деятельности, но и целесообразности тех или иных действий по осуществлению своих функций.

В научной литературе этот период зачастую именуется контрреформой местного самоуправления. Но при этом укреплялась экономическая основа земств, из государственного бюджета земствам стали выделять специальные средства казны.

Согласно Положению о земских учреждениях 1890 г. к предметам их ведения были отнесены:

1) заведование местными губернскими и уездными земскими повинностями - денежными и натуральными;

2) заведование капиталами и другим имуществом земства;

3) заведование делами по обеспечению народного продовольствия;

4) содержание в исправности состоящих в ведении земства дорог, дорожных сооружений и бечевников; устройство и содержание пристаней вне городских поселений и попечение об улучшении местных путей сообщения;

5) устройство и содержание земской почты;

6) заведование взаимным земским страхованием имущества;

7) заведование земскими лечебными и благотворительными заведениями; попечение о призрении бедных, неизлечимых больных и умалишенных, а также сирых и увечных;

8) участие в мероприятиях по охране народного здоровья, предупреждению и пресечению падежа скота; развитие средств врачебной помощи населению и изыскание способов по обеспечению местности в санитарном отношении;

9) забота по предупреждению и тушению пожаров и попечение о лучшем устройении селений;

10) попечение о развитии средств народного образования и установленное законом участие в заведовании содержащимися за счет земства школами и другими учебными заведениями;

11) воспособление зависящими от земства способами местному земледелию, торговле и промышленности; забота об охране полей и лугов от порчи и истребления вредными насекомыми и животными;

12) удовлетворение возложенных в установленном порядке на земство потребностей воинского и гражданского управлений.

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

Земские учреждения уезда включали земское собрание и земскую управу с учреждениями при ней.

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

Для осуществления своих функций земским органам было предоставлено право облагать население денежными сборами, а также вводить в некоторых случаях натуральные повинности (например, по содержанию дорог, по препровождению арестантов, по снабжению квартирами уездной полиции и др.). Земские сборы устанавливались с недвижимого имущества; с документов на право торговли; с проезжающих по земским дорожным сооружениям <1>.

<1> См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 70, 71.

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

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

За земским и городским самоуправлением существовал весьма жесткий государственный правительственный надзор, который осуществлялся губернатором.

Временное правительство и местное самоуправление.

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

5 марта 1917 г. было издано распоряжение Временного правительства о передаче власти в губерниях и уездах комиссарам Временного правительства, которыми в основном становились представители земских управ. При Министерстве внутренних дел было создано Особое совещание. Его задачей была подготовка необходимых материалов по реформе местного самоуправления.

15 июля 1917 г. было утверждено Положение о поселковом управлении, которое должно было вводиться в железнодорожных, фабрично-заводских, рудничных, дачных и иных населенных пунктах при условии наличия там необходимых местных потребностей в благоустройстве. Постановлением Временного правительства от 21 мая 1917 г. "О волостном земском управлении" было учреждено волостное земство.

В целом можно констатировать, что Временным правительством была создана достаточно полная нормативная база для формирования местного самоуправления, представляющая практический интерес и в настоящее время.

§ 4. Организация местной власти в советский период.

Местное самоуправление в постсоветский период

С первых дней своего существования Советы депутатов стремились либо сменить органы местного самоуправления, либо поставить их под свой контроль. Постепенно Советы депутатов сменяли на местах органы земского и городского самоуправления. Конституция РСФСР 1918 г. установила принцип единства Советов как органов государственной власти с жесткой подчиненностью нижестоящих органов вышестоящим.

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

В целом местное самоуправление стало рассматриваться как институт, свойственный исключительно буржуазной демократии <1>. Только в начале 60-х гг. XX в. постепенно вновь стали развиваться исследования о местном территориальном самоуправлении. Снова проблема правового статуса местных органов власти была поднята в период подготовки и обсуждения проекта Конституции СССР 1977 г. Итогом стало закрепление в Конституции положения о наличии в Советском Союзе системы местных органов государственной власти, в принципиальном плане не отличающегося от ранее

действовавшего конституционного положения.

<1> См.: Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. М., 1999. С. 102.

Новый этап в развитии местного самоуправления был связан с принятием 9 апреля 1990 г. [Закона СССР](#) "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР" и 6 июля 1991 г. [Закона РСФСР](#) "О местном самоуправлении в РСФСР". Данные Законы сыграли определенную роль в развитии местного самоуправления. Однако противостояние представительных органов (Советов) и исполнительных органов, определенная конфронтация органов государственной власти и местных органов - это в итоге привело к роспуску местных Советов. В октябре 1993 г. в рамках разрешения кризиса власти в Российской Федерации было издано [Положение](#) об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 года <1>.

<1> См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. N 44. Ст. 4188.

Важнейшей вехой в развитии местного самоуправления стало принятие [Конституции](#) Российской Федерации 1993 г., отнесшей к основам конституционного строя такие положения, как: отнесение местного самоуправления к формам народовластия, гарантированность местного самоуправления, наличие у местного самоуправления собственных полномочий, организационная обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти, существование муниципальной собственности, в том числе на землю.

После принятия новой [Конституции](#) Российской Федерации Президентом России в целях дальнейшего осуществления реформы местного самоуправления, обеспечения его государственной поддержки был издан [Указ](#) от 22 декабря 1993 г. "О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации" <1>.

<1> См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. N 52. Ст. 5071.

Данным [Указом](#) было:

установлено, что органы местного самоуправления самостоятельно утверждают перечень объектов (имущества), составляющих муниципальную собственность;

разграничены полномочия представительного органа местного самоуправления и местной администрации;

установлено, что решения органов местного самоуправления могут быть отменены лишь в судебном порядке;

установлено, что глава местного самоуправления, являясь главой соответствующей администрации, вправе выносить на местный референдум проект положения (устава) о местном самоуправлении, председательствовать на заседаниях выборного представительного органа местного самоуправления;

установлено, что дата выборов в представительный орган местного самоуправления устанавливается решением представительного (законодательного) органа власти субъекта Федерации по предложению главы исполнительной власти.

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

Разработка Федерального [закона](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и его принятие ознаменовали новый этап в развитии муниципального права. Как отметил В.И. Васильев в своем фундаментальном труде о местном самоуправлении, процесс подготовки этого правового акта был весьма сложен и противоречив <1>.

<1> См.: Васильев В.И. Местное самоуправление: Учебное и научно-практ. пособие. М., 1999. С. 101 - 111.

С принятием Федерального [закона](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в 1995 г. весьма активно стало формироваться федеральное и региональное законодательство, конкретизировавшее общие принципы организации местного самоуправления. Были

приняты Федеральные законы "[О финансовых основах](#) местного самоуправления в Российской Федерации", "[Об основах муниципальной службы](#) в Российской Федерации" и др. Однако практика применения этих федеральных законов выявила целый ряд проблем, связанных с осуществлением местного самоуправления в России. Это вызвало необходимость дальнейшего совершенствования правового регулирования местного самоуправления на федеральном уровне.

Рекомендуемая литература к главе 2

1. Велихов Л. Основы городского хозяйства. М.-Л., 1928.
2. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М., 2001.
3. Постовой Н.В. Местное самоуправление. История, теория, практика. М., 1995.
4. Проблемы и перспективы муниципальной реформы в Российской Федерации. М., 2008.

Глава 3. СУЩНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Местное самоуправление в системе народовластия

В настоящее время российское общество решает задачи проведения широкого круга реформ во всех сферах жизни. На повестке дня стоит задача сформировать современное гражданское общество и построить правовое государство. Успешная реализация названных задач будет зависеть от совокупности различных факторов, и в первую очередь от участия в этих процессах граждан Российской Федерации. Одним из главных условий стабильного развития гражданского общества и правового государства в России является активное участие граждан в общественно-политических процессах, в том числе и на муниципальном уровне.

[Конституция](#) России устанавливает, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти ([ст. 12](#)). Таким образом, местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. Местное самоуправление - это деятельность местных сообществ и сформированных ими органов по самостоятельному и под свою ответственность решению вопросов местного значения, владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Границы такой деятельности определяются [Конституцией](#) и законами государства.

В [части 1 ст. 1](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" конституционное положение о том, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, дополнено также императивным указанием на то, что местное самоуправление и осуществляется на всей территории Российской Федерации. То есть осуществление местного самоуправления является не правом, а обязанностью соответствующих местных сообществ. Это вытекает и из характеристики местного самоуправления как формы осуществления народом своей власти. Согласно [ч. 2 ст. 3](#) Конституции Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В Российской Федерации народ осуществляет свою власть посредством органов публичной власти трех уровней - федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Именно местная (муниципальная) власть является ближайшим уровнем публичной власти к гражданину.

При этом население, даже по своей воле, не вправе упразднить местное самоуправление. Конституционный Суд Российской Федерации в [Постановлении](#) от 30 ноября 2000 г. указал, что как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основе [Конституции](#) Российской Федерации и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования. Конституционный Суд признал не соответствующими Конституции Российской Федерации положения ряда законов Курской области, в которых предусматривалась возможность для населения муниципального образования посредством проведения референдума отказаться от реализации права на организацию местного самоуправления, поскольку тем самым допускалось прекращение осуществления местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации.

Граждане Российской Федерации осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления. При этом в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установлено, что иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами (ст. 3).

Граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Как и другие права граждан, права на осуществление местного самоуправления, установленные Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", могут быть ограничены исключительно федеральным законом. И сделано это может быть 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. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации; ч. 3 ст. 3 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации").

Обязанностью федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации является обеспечение государственных гарантий прав населения на осуществление местного самоуправления (о гарантиях местного самоуправления говорится в гл. 5 настоящего пособия).

§ 2. Основные тенденции развития местного самоуправления в России

Как уже отмечалось в предыдущей главе, практика применения законодательства 90-х гг. XX в. выявила целый ряд проблем, связанных с осуществлением местного самоуправления в России. Это вызвало необходимость дальнейшего совершенствования правового регулирования местного самоуправления на федеральном уровне.

В целях разрешения имеющихся проблем Президентом Российской Федерации в 2002 г. была создана Комиссия по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления. Комиссией были подготовлены проекты федеральных законов "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Принятие 6 октября 2003 г. новой редакции Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" стало значительным этапом в развитии правовых основ местного самоуправления в России. По существу, данный Федеральный закон стал основой проведения широкомасштабной реформы местного самоуправления в Российской Федерации.

Одной из основных задач проводимой в стране реформы федеративных отношений и местного самоуправления было установление такого разграничения полномочий, при котором интересы граждан были бы на первом месте, а публичные услуги были бы максимально доступны для них.

Это позволяет говорить о следующей конструкции взаимоотношений гражданина и всех уровней публичной власти. Вопросы, имеющие общенациональное значение, естественно, должны решаться федеральными органами государственной власти. Вопросы, которые требуют концентрации сил и ресурсов (включая финансовые) в субъекте Федерации, должны решаться региональной властью. В первую очередь это вопросы социальной политики, оказания мер социальной помощи отдельным категориям граждан, проживающих в соответствующих субъектах Российской Федерации. Это относится также и к координации деятельности муниципальных образований и осуществлению межмуниципальных программ в ряде сфер (например, в области физической культуры и спорта). Иными словами, вопросы региональной власти - это те вопросы, где нет необходимости ежедневно опекать гражданина.

И лишь те вопросы, которые непосредственно касаются гражданина в его повседневной жизни, должны решать органы местного самоуправления. Это позволит осуществлять действенный контроль

гражданами за предоставлением им публичных услуг.

Необходимо заметить, что в начале проведения муниципальной реформы органы государственной власти субъектов Российской Федерации во многом отказались от нее, и их полномочия в сфере местного самоуправления были значительно ограничены. Хотя Федеральным [законом](#) от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" был предусмотрен достаточно большой переходный срок (более двух лет), не все субъекты Российской Федерации оказались готовы к его вступлению в силу в полном объеме с 2006 г.

Поэтому был принят Федеральный [закон](#) от 12 октября 2005 г. N 129-ФЗ. Им были внесены изменения в Федеральный [закон](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", который теперь в полном объеме вступил в силу с 1 января 2009 г. До этого срока устанавливался переходный период. В переходный период законом субъекта Российской Федерации определялся порядок решения вопросов местного значения вновь образованных поселений. Принятие указанных законов субъектов Российской Федерации осуществлялось до 1 января 2006 г. На практике не всегда удается осуществить точное исполнение запланированных реформ. Не стала здесь исключением и муниципальная реформа. Этим в том числе объясняются неоднократные изменения и дополнения Федерального [закона](#) от 6 октября 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

В ряде случаев реформа повторяет ошибки преобразований прошлых лет. Есть здесь и примеры возвращения к практике так называемых нефинансируемых мандатов для органов местного самоуправления. В настоящее время на федеральном уровне в отдельных сферах не проведено четкое разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления. В ряде федеральных законов за органами местного самоуправления также закрепляются полномочия, которые не являются вопросами местного значения и которыми органы местного самоуправления не наделены в установленном порядке. Например, к их числу относятся следующие полномочия:

- принятие местной администрацией налогов от налогоплательщиков (налоговых агентов), являющихся физическими лицами, при отсутствии банка ([ст. 58](#) Налогового кодекса Российской Федерации);

- регистрация трудового договора, заключаемого работодателем - физическим лицом, не являющимся индивидуальным предпринимателем, с работником ([ст. 303](#) Трудового кодекса Российской Федерации);

- полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования ([ст. 5](#) Закона Российской Федерации "О недрах");

- формирование земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом ([ст. 16](#) Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации"), и др.

Все это негативным образом сказывается на развитии местного самоуправления, а в отдельных случаях приводит к ущемлению прав муниципальных образований.

Другой проблемой является то, что органы местного самоуправления уже наделены весьма большим количеством отдельных государственных полномочий, как федеральных (в меньшей степени), так и региональных. Поэтому в законодательстве необходимо четко закрепить критерии, позволяющие точно установить максимальный объем отдельных государственных полномочий, которые могут передаваться органам местного самоуправления.

Существенное изменение организации деятельности местного самоуправления, предусмотренное новым Федеральным [законом](#), потребовало внесения соответствующих изменений в федеральные законы, регламентирующие деятельность местного самоуправления в смежных отраслях. Это прежде всего касается финансового, налогового, земельного, гражданского законодательства и др. Итогом этой работы должно стать создание достаточной финансово-экономической базы местного самоуправления в Российской Федерации.

Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривается весьма большое увеличение регламентации отдельных аспектов местного самоуправления муниципальными правовыми актами. Но далеко не все муниципальные образования (особенно небольшие) обладают достаточными возможностями для должной подготовки муниципальных правовых актов. Поэтому со стороны государства необходим комплексный подход к этой проблеме, в том числе особое внимание необходимо уделять обучению и подготовке кадров, финансовому обеспечению. Необходима также здесь и консультационная помощь субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям со стороны федеральных органов государственной власти и

научных центров, включая разработку модельных актов для местного самоуправления.

Также федеральным и региональным органам государственной власти целесообразно разрабатывать модельные (типовые) муниципальные правовые акты городского округа, муниципального района, поселения. В данных документах в соответствии с требованиями Федерального [закона](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", других федеральных и региональных законов должны содержаться необходимые положения по решению вопросов местного значения, оптимизации взаимоотношений органов и должностных лиц местного самоуправления, что будет способствовать более результативному участию населения муниципального образования в решении вопросов местного значения.

Следует учитывать рекомендательный характер модельных актов, поскольку в них, естественно, не могут учитываться особенности каждого муниципального образования. Ряд содержащихся в модельных документах нормативных решений должен предполагать, что выбор конкретных вариантов регулирования является задачей органов местного самоуправления конкретного муниципального образования, которая решается с учетом местной специфики (уровня бюджетной обеспеченности, обширности территории, развитости инфраструктуры и других обстоятельств). Формулировки модельного акта должны быть достаточно гибкими, чтобы каждое муниципальное образование могло использовать их с учетом такой специфики. В ряде случаев должны использоваться альтернативные формулировки, дающие возможность выбора из них наиболее подходящих к условиям соответствующего муниципалитета. Более того, в модельном акте можно и нужно по возможности определять примерные перечни обстоятельств, которые следует принимать во внимание, утверждая рекомендованный документ. Целесообразно также проведение в муниципальных образованиях семинаров и других мероприятий по разъяснению положений модельных актов.

Рекомендуемая литература к главе 3

1. Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2005.
2. Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия / Под ред. А.В. Иванченко. М., 2005.
3. Андриченко Л.В., Васильев В.И., Павлушкин А.В., Постников А.Е. [Муниципальная реформа](#) в Вологодской области: закон и практика // Журнал российского права. 2007. N 10.

Глава 4. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В Российской Федерации существуют территории, на которых организация местного самоуправления требует особых условий. Обусловлено это может быть спецификой социальной, коммунальной или иной инфраструктуры <1>, особым режимом обеспечения государственной тайны, необходимостью установления разрешительного порядка нахождения на определенной территории <2> или необходимостью создания определенных условий для активного развития той или иной территории Российской Федерации.

<1> Например, с обеспечением работы транспорта городов федерального значения непосредственно связано строительство дорог. Невозможно при всей целостности городского хозяйства в одном муниципальном образовании строить развязки и новые дороги, не строя их в других.

<2> Например, территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

В таких случаях условия или особенности организации местного самоуправления устанавливаются на уровне закона и, как правило, касаются либо вопросов территориального устройства, предоставления органам местного самоуправления специальных полномочий, либо изъятия каких-либо полномочий.

Например, в Российской Федерации действуют особые условия организации местного самоуправления в городах федерального значения - городе Москве и городе Санкт-Петербурге <1>, в закрытых административно-территориальных образованиях, в наукоградах Российской Федерации и некоторых свободных экономических зонах Российской Федерации, на приграничных территориях.

<1> Города Москва и Санкт-Петербург представляют собой единые хозяйственные комплексы, в силу чего многие вопросы местного значения в них более целесообразно решать на уровне субъекта Российской Федерации в целом. Таким образом, в городах федерального значения к вопросам местного значения не могут быть отнесены вопросы, имеющие общегородское значение.

§ 1. Организация местного самоуправления в городах федерального значения

Для города Москвы, города федерального значения, как субъекта Российской Федерации установлены особенности в организации местного самоуправления.

Вызвано это тем, что город Москва имеет сложное административное деление, в том числе социальную и транспортную инфраструктуру, требующую централизованного обеспечения и обслуживания.

Территориальными единицами города Москвы являются районы, входящие в состав одного из девяти административных округов. В административных округах осуществляют свою деятельность органы исполнительной власти города Москвы - префектуры, в районах - органы местного самоуправления.

Районы и административные округа имеют наименования и границы, закрепляемые правовыми актами города Москвы.

Помимо этого в состав Москвы могут входить территории, примыкающие к границам города, и территории, находящиеся на территории другого субъекта Российской Федерации - Московской области. Например, территория в пределах Московской кольцевой автомобильной дороги (МКАД) и территории, примыкающие к внешним границам полосы отвода МКАД, относятся к отдельным районам города Москвы, входящим в тот или иной административный округ.

Несколько поселков за МКАД (Малино, Акулово, Восточный, Некрасовка, Рублево (с деревней Мякинино), Внуково и Толстопальцевский сельсовет в составе поселка Толстопальцево), поселки Новобратцевский, Липки и Милицейский; деревни (Толстопальцево, Захарьино, Захарьинские Дворики (часть деревни), Федосьино и Щербинка, Кутузово, Новомалино и Рожки); город Зеленоград и территории, включенные в состав города Зеленограда, с населенными пунктами; часть дачного поселка Алабушево, находящиеся на территории Московской области, также входят в состав районов города Москвы и, соответственно, включены в тот или иной административный округ.

Ранее на территории города Москвы создавались территориальные единицы с особым статусом (ТЭОС), в которых местное самоуправление не осуществлялось, поскольку создавалась специальная администрация по управлению. Но федеральная конституционная реформа повлияла на законодательство города Москвы, и подобные положения московского законодательства были изменены.

В настоящее время местное самоуправление осуществляется на всей территории города Москвы (и отнесенных к ее территории) вне зависимости от статуса территорий, в границах внутригородских муниципальных образований, создаваемых на территории районов города Москвы. В одном районе Москвы может быть создано несколько муниципальных образований, но муниципальные образования не могут включать территории нескольких районов.

Московские законодатели не стали "дробить" районы и образовывать муниципальные образования в одном районе, а создали в каждом районе по муниципальному образованию. Так, в городе Москве всего 125 районов, соответственно, создано 125 муниципальных образований.

В Москве сложная транспортная, коммунальная, инженерная и социальная инфраструктура, которая не может быть поделена между районами или административными округами, поскольку представлена едиными системами в рамках территории всего города Москвы.

Образование муниципальных образований, установление их территорий и наименований осуществляются в городе Москве специальным законом <1> по представлению мэра Москвы с учетом исторических и иных местных традиций, географических, градостроительных особенностей, социально-экономических характеристик соответствующих территорий, расположения транспортных коммуникаций, наличия инженерной инфраструктуры и других особенностей территорий.

<1> См.: Закон г. Москвы от 15 октября 2003 г. N 59 "О наименованиях и границах внутригородских муниципальных образований в городе Москве".

Наименования муниципальных образований, сведения о составе их территорий и границах, а также другие необходимые сведения должны вноситься в реестр муниципальных образований, который по поручению мэра Москвы ведет уполномоченный орган исполнительной власти города Москвы - Комитет территориальных органов исполнительной власти и развития местного самоуправления.

К органам местного самоуправления в городе Москве относятся: представительный орган местного самоуправления - муниципальное Собрание; исполнительно-распорядительный орган - муниципалитет; другие органы местного самоуправления, образуемые в соответствии с Уставом муниципального образования.

Структура органов местного самоуправления, а также их наименование и наименования должностных лиц, порядок избрания (назначения), компетенция, сроки полномочий, подотчетность, вопросы организации и деятельности определяются уставами муниципальных образований.

В городе Москве органы местного самоуправления являются юридическими лицами.

Финансово-экономическую основу местного самоуправления в городе Москве составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местного бюджета, имущественные права муниципального образования, а также иная собственность, служащая удовлетворению потребностей жителей муниципального образования.

Местное самоуправление в **Санкт-Петербурге** осуществляется на всей его территории в границах территорий городов, поселков, муниципальных округов Санкт-Петербурга.

Административно-территориальными единицами Санкт-Петербурга являются районы. При этом в состав районов входят внутригородские муниципальные образования - муниципальные округа, города и поселки.

В восемнадцати районах Санкт-Петербурга осуществляют свою деятельность исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга - администрации районов Санкт-Петербурга. А жители города осуществляют свое право на местное самоуправление в муниципальных образованиях, располагающихся в границах районов.

Всего на территории Санкт-Петербурга создано 111 муниципальных образований.

Органами местного самоуправления в городе Санкт-Петербурге являются: муниципальный совет муниципального образования, состоящий из депутатов, избираемых населением; глава муниципального образования (муниципального округа, города, поселка); местная администрация муниципального образования; контрольный орган муниципального образования.

Жители городов федерального значения не ограничены в своих правах. Любой гражданин Российской Федерации, имеющий регистрацию в городе федерального значения, независимо от сроков проживания и места рождения, в соответствии с установленным законодательством гарантиями прав граждан вправе осуществлять свои права на местное самоуправление в муниципальных образованиях путем участия в референдуме, выборах, других формах прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления.

Специфику организации местного самоуправления в городе Санкт-Петербурге, как и в городе Москве, обуславливает то, что перечень вопросов местного значения определяется законами Санкт-Петербурга исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства, а местные налоги и сборы устанавливаются специальными законами указанных субъектов Федерации.

Законодательство допускает и возможность зачисления установленных источников доходов местных бюджетов в бюджеты городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в соответствии с законами этих субъектов Федерации.

Органы государственной власти городов федерального значения также самостоятельно могут производить передачу органам местного самоуправления имущества исходя из перечня вопросов местного значения, установленного для этих муниципальных образований законами указанных субъектов Федерации.

Практика показывает, что федеральный законодатель разрешил органам государственной власти субъектов Федерации - городам федерального значения передавать часть своих полномочий органам местного самоуправления муниципальных образований в некоторых сферах (опеки и попечительства, организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства, по образованию и организации деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, государственной регистрации актов гражданского состояния, по определению должностных лиц местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и составлению протоколов об

административных правонарушениях и др.).

§ 2. Организация местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях

В закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО) муниципальные образования могут создаваться только в статусе городских округов. Такое требование законодательства обусловлено тем, что ЗАТО образуются по решению Президента Российской Федерации, режим управления и организации обеспечения жителей необходимыми публичными услугами регулируется специальным законом Российской Федерации об административно-территориальных образованиях.

Поскольку в пределах ЗАТО, как правило, могут располагаться промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, то для таких территорий должен быть установлен особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, в том числе специальные условия проживания граждан.

Таким образом, присвоение территории статуса ЗАТО означает, что соответствующее муниципальное образование управляется федеральными органами государственной власти по вопросам установления административной подчиненности, границ указанного образования и земель, отводимых предприятиям и (или) объектам; определения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении указанного образования; обеспечения особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, включающего специальные условия проживания граждан, охраны общественного порядка и обеспечения противопожарной безопасности.

Порядок образования, организация и компетенция органов местного самоуправления закрытого административно-территориального образования зависят от режима секретности территории, на которой создано ЗАТО. В связи с этими особенностями на органы местного самоуправления ЗАТО, как правило, возлагаются дополнительные полномочия.

Например, помимо полномочий органов местного самоуправления, направленных на решение вопросов местного значения, на органы местного самоуправления могут быть возложены обязанности по координации деятельности предприятий и (или) объектов, подразделений охраны, милиции, гражданской обороны и иных служб при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций; по разработке схем оповещения и эвакуации населения в случаях аварий на предприятиях и (или) объектах либо при их угрозе.

Дополнительными полномочиями органов местного самоуправления ЗАТО могут являться:

участие совместно с руководителями предприятий и (или) объектов, по роду деятельности которых созданы закрытые административно-территориальные образования, и органами Федеральной службы безопасности в определении пропускного режима в закрытом административно-территориальном образовании, за исключением режимных территорий предприятий и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон;

по согласованию с органами Федеральной службы безопасности право давать разрешение на въезд граждан в закрытое административно-территориальное образование и выезд из него, за исключением режимных территорий предприятий и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон;

осуществление контроля за санитарно-эпидемиологическим, радиационным и экологическим состоянием территории закрытого административно-территориального образования, за исключением режимных предприятий и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон, которые подлежат ведению уполномоченных на то государственных контрольных и надзорных органов. При этом органы местного самоуправления обязаны информироваться о результатах таких проверок;

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.

Особенностью исполнения управленческих функций органов местного самоуправления в ЗАТО является и то, что они могут выступать заказчиком на строительство и ремонт жилья, объектов социальной инфраструктуры, в том числе на основе долевого участия юридических лиц, расположенных на его территории.

Дополнительными полномочиями может быть наделен и руководитель муниципального образования ЗАТО. Например, в случае возникновения опасности для жизни и здоровья населения закрытого административно-территориального образования в результате аварии на предприятии и (или) объекте глава местной администрации совместно с руководителями предприятия и (или) объекта обязан осуществлять меры по спасению и охране жизни и здоровья людей, защите их прав, сохранению материальных ценностей, а при необходимости до начала работы соответствующих органов, образуемых Правительством Российской Федерации, принимать решение об эвакуации населения.

Федеральным законом могут быть установлены пределы нормотворчества органов местного самоуправления ЗАТО. Например, правовые акты органов местного самоуправления в отношении ЗАТО могут действовать ограниченно, поскольку решение некоторых вопросов, связанных с обеспечением охраны государственной тайны в ЗАТО, возложено на соответствующие федеральные органы исполнительной власти.

В ЗАТО, по решению Правительства Российской Федерации, может быть установлен особый режим использования земель. В частности, резервирование земель в границах закрытого административно-территориального образования для муниципальных нужд органы местного самоуправления закрытого административно-территориального образования должны согласовывать с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся расположенные в закрытом административно-территориальном образовании предприятия и (или) объекты.

Решение об участии в приватизации имущества физических и юридических лиц может приниматься органами местного самоуправления ЗАТО по согласованию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся предприятия и (или) объекты, по роду деятельности которых создано закрытое административно-территориальное образование. При этом данное положение не распространяется на отчуждение имущества, находящегося в федеральной собственности, собственности открытых акционерных обществ атомного энергопромышленного комплекса Российской Федерации в соответствии с Федеральным [законом](#) от 5 февраля 2007 г. N 13-ФЗ "Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", и имущества, передаваемого Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" в качестве имущественного взноса Российской Федерации в соответствии с федеральным законом, а также на заключение иных сделок с имуществом между организациями атомного энергопромышленного комплекса Российской Федерации.

Формирование бюджета ЗАТО также имеет определенные особенности. Например, строительство предприятий и (или) объектов, а также их реконструкция с сохранением оборонной направленности производства влекут за собой обязательность отчисления части ассигнований органам местного самоуправления ЗАТО. А средства в размере не менее 10% от затрат на производственное строительство сверх предусмотренных в сводных сметных затратах должны перечисляться предприятиями и (или) объектами в распоряжение органов местного самоуправления ЗАТО на социально-экономическое развитие соответствующей территории. При этом при финансировании государственного оборонного заказа предприятия и (или) объекты, выполняющие государственный оборонный заказ, обязаны производить отчисления в бюджет ЗАТО для дополнительного финансирования программ в области экологии и здравоохранения в определенном размере от объема финансирования, включаемые в стоимость государственного оборонного заказа.

§ 3. Организация местного самоуправления в наукоградах Российской Федерации

Особым видом муниципальных образований являются наукограды Российской Федерации, создающиеся со статусом городских округов.

Специальный Федеральный [закон](#) устанавливает критерии, при наличии которых муниципальному образованию может быть присвоен статус наукограда Российской Федерации. Это обязательно должно быть муниципальное образование с градообразующим научно-производственным комплексом, т.е. совокупностью организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники.

Статус наукограда Российской Федерации муниципальному образованию может быть присвоен

Правительством Российской Федерации.

Статус наукограда может быть досрочно прекращен Правительством Российской Федерации.

В настоящее время в Российской Федерации создано 11 наукоградов: в г. Обнинске Калужской области, в г. Королеве, в г. Дубна, в Жуковском, в г. Троицке, в г. Пущино Московской области, в рабочем поселке Кольцово Новосибирской области, в г. Мичуринске Тамбовской области, в г. Фрязино Московской области, в г. Реутове Московской области, в г. Петергофе.

Если муниципальное образование отвечает определенным критериям, то инициатива постановки вопроса о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации может принадлежать органу местного самоуправления муниципального образования. Она должна быть согласована с органом государственной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого находится муниципальное образование.

Муниципальное образование, претендующее на присвоение статуса наукограда Российской Федерации, должно отвечать следующим критериям:

1) численность работающих в организациях научно-производственного комплекса составляет не менее 15% численности работающих на территории данного муниципального образования;

2) объем научно-технической продукции (соответствующей приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники Российской Федерации) в стоимостном выражении составляет не менее 50% общего объема продукции всех хозяйствующих субъектов, расположенных на территории данного муниципального образования, или стоимость основных фондов комплекса, фактически используемых при производстве научно-технической продукции, составляет не менее 50% стоимости фактически используемых основных фондов всех хозяйствующих субъектов, расположенных на территории муниципального образования, за исключением жилищно-коммунальной и социальной сферы.

Таким образом, установление статуса наукограда Российской Федерации муниципальному образованию увеличивает объем прав и обязанностей, связанных с реализацией государственной научной, научно-технической, инновационной политики.

Присвоение муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации является основанием для финансирования из федерального бюджета в виде субвенций дополнительных расходов наукоградов Российской Федерации в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

В настоящее время действует [Постановление](#) Правительства РФ от 22 декабря 2007 г. N 917 "Об утверждении Правил предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета для осуществления мероприятий по развитию и поддержке социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов Российской Федерации".

Субвенции из федерального бюджета и расходы наукоградов Российской Федерации, осуществляемые за счет данных субвенций, не учитываются при распределении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

§ 4. Организация местного самоуправления на приграничных территориях

Особенности осуществления местного самоуправления на приграничных территориях должны определяться специальным законом.

В настоящее время таким законом является [Закон](#) Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. N 4730-1 "О Государственной границе Российской Федерации".

Это обусловлено тем, что защита Государственной границы Российской Федерации должна быть основана на согласованной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляемой ими в пределах своих полномочий путем принятия политических, организационно-правовых, дипломатических, экономических, оборонных, пограничных, разведывательных, контрразведывательных, оперативно-розыскных, таможенных, природоохранных, санитарно-эпидемиологических, экологических и иных мер.

В связи с этим на органы местного самоуправления приграничных территорий возлагаются дополнительные полномочия, что отражается в целом на организации и обеспечении деятельности органов местного самоуправления на приграничных территориях.

Например, по предложениям органов местного самоуправления поселений в пограничную зону могут не включаться отдельные территории населенных пунктов поселений и 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.

Особенности хозяйственной, промысловой и иной деятельности, связанной с использованием землями, лесами, недрами, водами, проведением массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пограничной зоне, могут регулироваться не только федеральными законами, но и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления <1>.

<1> При возникновении угрозы интересам Российской Федерации на Государственной границе пограничные органы обязаны уведомить органы местного самоуправления об ограничении производства различных работ, за исключением работ оборонного значения и работ, связанных со стихийными бедствиями или особо опасными инфекционными болезнями.

Органы местного самоуправления вправе предоставлять земельные участки для нужд защиты Государственной границы, осуществлять контроль за использованием земли и соблюдением на этих участках законодательства Российской Федерации об охране окружающей природной среды. Они обязаны оказывать помощь пограничным органам, Войскам противовоздушной обороны, Военно-морскому флоту, государственным органам, осуществляющим различные виды контроля на Государственной границе, исполнять их законные предписания, предоставлять необходимую для их деятельности информацию, а также создавать условия для участия граждан на добровольных началах в защите Государственной границы в пределах приграничной территории.

А уставами муниципальных образований, расположенных полностью или частично на приграничной территории, могут быть предусмотрены должностные лица местного самоуправления по пограничным вопросам.

Рекомендуемая литература к главе 4

1. Александров А.О., Илькина Н.А. Местное самоуправление в российских регионах // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления / Под ред. А.В. Иванченко. М., 2004.

2. Пронина Л.И. Совершенствование бюджетного и налогового законодательства - основное условие реализации реформы федеральных отношений и местного самоуправления // Местное право. 2004. N 1 - 2.

3. Доклад "О состоянии государственной политики о наукоградах и направлениях ее развития" // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. N 7, 8.

4. Предложения участников межрегиональной научно-практической конференции "Совершенствование государственной политики развития наукоградов" (25 января 2006 г., г. Дубна Московской области) // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. N 9.

5. Гриценко Е.В. Организация публичной власти в городах федерального значения: в поиске оптимальной модели // Конституционное и муниципальное право. 2007. N 15.

6. Алпатов Ю.М. Реализация принципа участия населения в управлении государством на примере осуществления местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге // Юридический мир. 2008. N 5.

Глава 5. ГАРАНТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Гарантии осуществления местного самоуправления в Российской Федерации определяются и обеспечиваются государством в лице федеральных и региональных органов государственной власти. Они имеют разнообразный характер и могут быть объединены в две основные группы: **общие гарантии** местного самоуправления и **специальные (юридические) гарантии** местного самоуправления.

В статье 12 Конституции Российской Федерации установлено, что в Российской Федерации не только признается, но и гарантируется местное самоуправление. Более подробно конституционно-правовой статус местного самоуправления определен в гл. 8 Конституции Российской Федерации и Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Этот Федеральный закон в соответствии с его преамбулой определяет государственные гарантии местного самоуправления в Российской Федерации.

Следует отметить, что в отличие от ранее действующей редакции в новом Федеральном законе "Об

общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не содержится специальной главы о гарантиях местного самоуправления. Однако это не означает, что федеральный законодатель отказался от установления законом таких гарантий. Правовые гарантии местного самоуправления закреплены в различных статьях данного Федерального закона, а также в иных федеральных законах.

Под юридическими гарантиями местного самоуправления понимаются гарантии, закрепленные в законодательстве. Основными из них являются:

1. Запрет на ограничение прав местного самоуправления.

Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (ст. 133 Конституции Российской Федерации).

В части 3 ст. 3 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" закреплено, что установленные Конституцией Российской Федерации и данным Федеральным законом права граждан на осуществление местного самоуправления могут быть ограничены только федеральным законом в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Данное положение корреспондирует с нормой ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, определяющей условия ограничения любых прав и свобод граждан, включая право на местное самоуправление.

Согласно ч. 2 ст. 4 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" изменение общих принципов организации местного самоуправления, установленных этим Федеральным законом, допускается не иначе как путем внесения изменений и дополнений в данный Федеральный закон.

2. Обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов и должностных лиц местного самоуправления для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями, а также самими органами местного самоуправления и гражданами.

Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установлено, что муниципальные правовые акты, принятые в пределах компетенции муниципального образования, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За неисполнение решений органов местного самоуправления физические и юридические лица несут административную ответственность в соответствии с федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 7). Следует отметить, что в настоящее время Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не предусматривает административной ответственности за неисполнение решений органов местного самоуправления. Поэтому такая административная ответственность устанавливается в законах субъектов Российской Федерации. Во многих субъектах Федерации такие законы уже приняты и действуют.

Решение, принятое на местном референдуме, подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления (ч. 7 ст. 22). Согласно ч. 7 ст. 25 вышеназванного Федерального закона решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения.

3. Рассмотрение обращений органов и должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти, государственными должностными лицами, организациями, к которым эти обращения направлены.

Особое внимание в федеральном и региональном законодательстве уделено праву законодательной инициативы органов местного самоуправления в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации. Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" называет представительные органы местного самоуправления в числе субъектов такого права. Предоставление местному самоуправлению права законодательной инициативы является достаточно эффективным механизмом реализации интересов муниципальных образований, взаимодействия государственных и местных интересов. Порядок его осуществления можно рассмотреть на примере Закона Волгоградской области "О порядке осуществления права законодательной инициативы представительными органами местного самоуправления Волгоградской области".

Представительные органы местного самоуправления в Волгоградской области обладают правом законодательной инициативы в Волгоградской областной Думе по всем вопросам, отнесенным к ведению органов государственной власти Волгоградской области и входящим в компетенцию Волгоградской областной Думы.

Перечень субъектов, обладающих правом внесения проектов соответствующих правовых актов, и порядок их внесения устанавливаются уставом муниципального образования.

По результатам рассмотрения представленного законопроекта представительный орган местного самоуправления принимает одно из следующих решений:

- о внесении законопроекта в Волгоградскую областную Думу;
- о доработке законопроекта и внесении его на повторное рассмотрение;
- об отказе во внесении законопроекта в Волгоградскую областную Думу.

Представительные органы местного самоуправления обладают правом внесения поправок к рассматриваемым Волгоградской областной Думой законопроектам и законам Волгоградской области.

Названный Закон Волгоградской области определяет и требования к документам, представляемым представительными органами местного самоуправления в Волгоградскую областную Думу в порядке законодательной инициативы. При этом, в случае если форма представленного законопроекта не отвечает этим требованиям, такой проект в течение семи дней со дня его регистрации в Волгоградской областной Думе возвращается инициатору для безусловного выполнения требований, установленных Законом.

Также установлено, что от имени представительных органов местного самоуправления законопроект, поправки к законопроектам может представлять глава муниципального образования или уполномоченный этими органами представитель, имеющий решение соответствующих органов о своих полномочиях по представлению законопроекта.

4. Гарантии финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления.

Важнейшей гарантией самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения выступает закрепляемая законодательством финансово-экономическая основа местного самоуправления.

Европейская хартия местного самоуправления устанавливает (ст. 9), что органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной экономической политики на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом.

Гарантии финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления выражаются в том, что:

1) органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации). Статья 51 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определяет порядок распоряжения и управления муниципальным имуществом. В части 1 этой статьи установлено, что органы местного самоуправления самостоятельно владеют, пользуются, распоряжаются и управляют муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. При этом муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности (ст. 49);

2) органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, федеральным и региональным органам государственной власти, органам местного самоуправления, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами. При этом порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами. Доходы от использования и приватизации муниципального имущества поступают в местный бюджет. Порядок приватизации муниципального имущества установлен в настоящее время в Федеральном законе от 21 декабря 2001 г. "О приватизации государственного и муниципального имущества";

3) органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления определяют цели, условия и порядок деятельности

муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных предприятий и учреждений, заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования;

4) наличие муниципального бюджета является обязательным условием осуществления местного самоуправления. Органы местного самоуправления формируют, утверждают и исполняют местный бюджет (ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации).

Конкретизируя это конституционное положение, Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установил, что формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно, с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации и данным Федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ними региональными законами (ч. 3 ст. 52).

А. Органы государственной власти обязаны передавать органам местного самоуправления материальные и финансовые ресурсы, необходимые для осуществления отдельных государственных полномочий. Финансовое обеспечение переданных отдельных государственных полномочий осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Статья 63 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" регулирует предоставление субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Общий объем субвенций, предоставляемых из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий, определяется федеральным законом о федеральном бюджете или законом субъекта Федерации о региональном бюджете субъекта на очередной финансовый год. При этом субвенции на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий предоставляются местным бюджетам из создаваемого в составе бюджета субъекта Российской Федерации регионального фонда компенсаций.

Кроме того, Конституция Российской Федерации в ст. 133 устанавливает такую гарантию местного самоуправления, как право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.

Б. Органы местного самоуправления устанавливают местные налоги и сборы (ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации). В статье 9 Европейской хартии местного самоуправления установлено, что по меньшей мере часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, регламентируемых законом. В России перечень местных налогов и сборов и полномочия органов местного самоуправления по их установлению, изменению и отмене регулируются законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Кроме того, Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установил порядок зачисления в местные бюджеты доходов от региональных налогов и сборов (ст. 58) и доходов от федеральных налогов и сборов (ст. 59).

В. Муниципальные образования вправе осуществлять муниципальные заимствования, в том числе путем выпуска муниципальных ценных бумаг, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и уставом муниципального образования (ст. 64 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации").

5. Судебная защита местного самоуправления.

Судебная защита местного самоуправления занимает особое место среди юридических гарантий. В статье 11 Европейской хартии местного самоуправления указано, что органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции Российской Федерации или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления. Конституция Российской Федерации в ст. 133 закрепляет, что местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту. Более детально такая защита регламентируется федеральным законодательством, поскольку в соответствии с п. "о" ст. 71 Конституции Российской Федерации как судоустройство, так и гражданско-процессуальное и

арбитражно-процессуальное законодательство находятся в ведении Российской Федерации.

Так, в [п. 2 ст. 251](#) Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации установлено, что с заявлением о признании нормативного правового акта противоречащим закону полностью или в части в суд вправе обратиться в том числе орган местного самоуправления, глава муниципального образования, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом нарушена их компетенция.

Помимо судов общей юрисдикции защита прав местного самоуправления осуществляется в арбитражном судопроизводстве. В частности, в соответствии с [ч. 2 ст. 192](#) Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации органы местного самоуправления вправе обратиться в арбитражный суд в случаях, предусмотренных данным [Кодексом](#), с заявлениями о признании нормативных правовых актов недействующими, если полагают, что такой оспариваемый акт или отдельные его положения не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Судебная защита прав местного самоуправления от их нарушения в законах обеспечивается и конституционным правосудием. Конституционный Суд Российской Федерации вынес ряд решений, имеющих принципиальное значение для развития местного самоуправления. Следует отметить, что сами органы местного самоуправления не наделены правом обращения в Конституционный Суд. В то же время Конституционный Суд отметил, что в процедуре конституционного судопроизводства - в соответствии с [ч. 4 ст. 125](#) Конституции Российской Федерации в системном единстве с [ч. 1 ст. 96](#) Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" - могут быть оспорены и сами законы (федеральные и региональные), примененные или подлежащие применению в конкретном деле, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и объединений граждан. Как следует из данной конституционной нормы, при этом не исключается защита средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании [Конституции](#) Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления ^{<1>}. Однако, как представляется, это положение нуждается в дополнительном законодательном уточнении.

^{<1>} [Пункт 4](#) Постановления КС РФ от 2 апреля 2002 г. N 7-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и Закона Чукотского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Чукотском автономном округе" в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева" // СЗ РФ. 2002. N 14. Ст. 1374.

Это связано с тем, что органы местного самоуправления (в отличие от федеральных и региональных органов государственной власти и граждан) лишены возможности обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации. Наделение органов местного самоуправления правом обращения в Конституционный Суд с запросами о конституционности нормативных правовых актов, о толковании [Конституции](#) Российской Федерации потребует внесения изменений в текст самой Конституции. Однако в [ст. 125](#) Конституции Российской Федерации предусмотрена также возможность обращения в Конституционный Суд с жалобами на нарушения конституционных прав и свобод граждан.

Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации создаются субъектом Федерации, в том числе и для рассмотрения вопросов соответствия актов органов местного самоуправления конституции (уставу) региона ([ст. 27](#) Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации"). Во многих субъектах Российской Федерации органы местного самоуправления наделены правом обращения в конституционные (уставные) суды. В компетенцию конституционных (уставных) судов может входить и рассмотрение споров о компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Рекомендуемая литература к главе 5

1. Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России / Под ред. Т.Г. Морщаковой. М., 2003.
2. Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России / Под ред. В.М.

Жуйкова. М., 2003.

3. Защита прав местного самоуправления арбитражными судами России / Под ред. А.А. Арифудиной. М., 2003.

Глава 6. ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЕМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИИ

§ 1. Формы и принципы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении

Формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении являются:

- местный референдум;
- выборы депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления;
- голосование по отзыву депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления;
- голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
- сход граждан;
- правотворческая инициатива граждан;
- территориальное общественное самоуправление;
- публичные слушания;
- собрания граждан;
- конференция граждан (собрание делегатов);
- опрос граждан;
- обращения граждан в органы местного самоуправления муниципального образования;
- иные формы, не противоречащие [Конституции](#) Российской Федерации, федеральным законам, законам субъекта Федерации.

Непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления в соответствии со [ст. 33](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" должны основываться на указанных в этой статье принципах. Этих принципов всего два.

Первый принцип - законность, т.е. соблюдение положений [Конституции](#) Российской Федерации, Федерального [закона](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", других федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и иных нормативных правовых актов.

Второй принцип - добровольность непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. Это означает, что никто, в том числе органы государственной власти и органы местного самоуправления, не может принуждать граждан к участию в этом. Этот принцип в равной мере применим к принуждению граждан к неучастию в непосредственном осуществлении населением местного самоуправления и неучастию населения в осуществлении местного самоуправления.

Институты непосредственной демократии позволяют гражданам участвовать в определении задач и направлений деятельности органов местного самоуправления. С помощью институтов непосредственной демократии усиливается и контроль граждан за деятельностью этих органов.

Однако даже самое детальное правовое регулирование институтов непосредственной демократии само по себе не является гарантией активного использования таких институтов гражданами. В Федеральном [законе](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" закреплено, что государственные органы и их должностные лица, органы и должностные лица местного самоуправления обязаны содействовать населению в непосредственном осуществлении им местного самоуправления и участии его в осуществлении местного самоуправления. Очень важной является деятельность органов местного самоуправления по практическим разъяснениям (в том числе и через средства массовой информации) вопросов участия граждан в непосредственном осуществлении

местной власти.

§ 2. Местный референдум

Конституция Российской Федерации наряду со свободными выборами называет высшим непосредственным выражением власти народа и референдум.

Местный референдум - это голосование жителей муниципального образования по утверждению наиболее важных вопросов местного значения. Законодательное определение референдума дано в Федеральном **законе** "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Согласно **ст. 2** данного Федерального закона референдум - это форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме. Наряду с общероссийским референдумом предусматриваются также региональные и местные референдумы. Местный референдум - это референдум, проводимый в соответствии с **Конституцией** Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом), законом субъекта Федерации, уставом муниципального образования среди обладающих правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования.

Конституционным Судом Российской Федерации было признано не противоречащим **Конституции** Российской Федерации положение Федерального **закона** "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" о том, что на местный референдум не могут быть вынесены вопросы о досрочном прекращении полномочий органов местного самоуправления и о проведении досрочных выборов органов местного самоуправления.

При этом Конституционным Судом Российской Федерации было отмечено, что определение конкретных условий и порядка проведения местного референдума в соответствии с конституционным разграничением предметов ведения и полномочий между различными уровнями публичной власти, поскольку это не касается совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, относится к ведению субъектов Федерации и местного самоуправления. Однако это не означает, что пределы усмотрения органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления не могут быть ограничены федеральным законодателем исходя из интересов обеспечения прав граждан в сфере местного самоуправления и общих принципов его организации в Российской Федерации.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, таким ограничением является предусмотренный оспариваемым положением запрет выносить на местный референдум вопросы о досрочном прекращении полномочий и о досрочных выборах органов местного самоуправления. Данное ограничение обусловлено тем, что каждая форма непосредственной демократии имеет собственное предназначение в системе народовластия, и реализация одной из них не должна препятствовать осуществлению других, необоснованно замещать их. Референдум как высшее непосредственное выражение власти народа, по смыслу **Конституции** Российской Федерации, не может быть направлен на отрицание состоявшихся законных свободных выборов, также являющихся высшим непосредственным выражением власти народа, поскольку фактически это приводило бы к пересмотру их итогов и, как следствие, - к нарушению стабильности и непрерывности функционирования органов публичной власти.

Вопросы референдума.

На местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения. Федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на местный референдум.

Вопросы референдума не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод. Вопросы местного референдума не должны противоречить законодательству Российской Федерации, законодательству соответствующего субъекта Федерации. Вопрос 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.

На местный референдум не могут быть вынесены вопросы:

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;

о персональном составе органов местного самоуправления;

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;

о принятии или об изменении местного бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;

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

Обстоятельства, исключающие назначение и проведение референдума.

Референдум не назначается и не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации либо на территории, на которой предполагается проводить референдум, или на части этой территории, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения.

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 соответствующего референдума.

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

Инициатива проведения референдума.

Инициатива проведения местного референдума выдвигается:

гражданами Российской Федерации, имеющими право на участие в местном референдуме;

избирательными объединениями, иными общественными объединениями, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке, определенном федеральным законом, на уровне, соответствующем уровню референдума, или на более высоком уровне не позднее чем за один год до дня образования инициативной группы по проведению референдума. В этом случае руководящий орган этого избирательного объединения, иного общественного объединения либо руководящий орган его регионального отделения или иного структурного подразделения (соответственно уровню референдума) независимо от его численности выступает в качестве инициативной группы по проведению референдума;

представительным органом муниципального образования и главой местной администрации. При этом такая инициатива должна быть выдвинута ими совместно.

Условием назначения местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений является сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых устанавливается законом субъекта Федерации и не может превышать 5% от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования в соответствии с федеральным законом.

Инициатива проведения референдума, выдвинутая гражданами, избирательными объединениями, иными общественными объединениями, оформляется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Федерации.

Инициатива проведения референдума, выдвинутая совместно представительным органом муниципального образования и главой местной администрации, оформляется их правовыми актами.

Для выдвижения инициативы проведения референдума и сбора подписей граждан Российской Федерации в ее поддержку образуется инициативная группа по проведению референдума. Такую инициативную группу вправе образовать гражданин или группа граждан Российской Федерации, имеющие право на участие в референдуме. Количественный состав инициативной группы по проведению местного референдума устанавливается законом субъекта Федерации.

Для назначения референдума инициативная группа по проведению референдума должна представить в орган, установленный уставом муниципального образования (обычно это представительный орган или избирательная комиссия муниципального образования), подписи участников референдума в поддержку инициативы его проведения.

Назначение и проведение местного референдума.

Назначение и проведение референдума обязательны, если соблюдены порядок и сроки выдвижения инициативы проведения референдума и ее реализации.

Принятие органом местного самоуправления решения по существу вопроса, который может быть вынесен на референдум, не является обстоятельством, исключающим возможность проведения

референдума по данному вопросу.

Местный референдум назначается представительным органом муниципального образования. Представительный орган обязан назначить местный референдум в течение 30 дней со дня поступления в данный орган документов, на основании которых назначается местный референдум.

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

Голосование на референдуме может быть назначено только на воскресенье. Не допускается назначение голосования на предпраздничный и нерабочий праздничный дни, на день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем. Решение о назначении местного референдума подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не менее чем за 45 дней до дня голосования.

В соответствии с уставом муниципального образования голосование на местном референдуме не позднее чем за 25 дней до назначенного дня голосования может быть перенесено уполномоченным на то органом на более поздний срок (но не более чем на 90 дней) в целях его совмещения с днем голосования на назначенных выборах в органы государственной власти или органы местного самоуправления либо с днем голосования на ином назначенном референдуме.

Решение о назначении референдума, а также о перенесении дня голосования на референдуме подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

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.

Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования.

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

Гарантии прав граждан на участие в местном референдуме, а также порядок подготовки и проведения местного референдума устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Федерации.

§ 3. Муниципальные выборы

Муниципальные выборы - это выборы, проводимые в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов устанавливаются Федеральным [законом](#) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и принимаемыми в соответствии с ним региональными законами.

Участие гражданина Российской Федерации в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах и референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению.

Выборы организуют и проводят избирательные комиссии. Вмешательство в деятельность комиссий со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан не допускается.

Гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, имеет право избирать (так называемое активное избирательное право), а по достижении возраста, установленного [Конституцией](#) Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, - быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления (так называемое пассивное избирательное право). Гражданин Российской Федерации, который достигнет на день голосования возраста 18 лет, вправе участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами других избирательных действиях.

Согласно [ст. 32](#) Конституции Российской Федерации не имеют права быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Гражданин Российской Федерации имеет право избирать, быть избранным независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Активным избирательным правом обладает гражданин, место жительства которого расположено в пределах избирательного округа. Пребывание гражданина Российской Федерации вне его места жительства во время проведения в округе, в котором расположено данное место жительства, выборов не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах в органы местного самоуправления.

Ограничения пассивного избирательного права, связанные с нахождением места жительства гражданина Российской Федерации на определенной территории Российской Федерации, включая требования к продолжительности и сроку проживания гражданина Российской Федерации на данной территории, устанавливаются только [Конституцией](#) Российской Федерации.

Уставом муниципального образования могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, не позволяющие одному и тому же лицу занимать должность главы муниципального образования более установленного количества сроков подряд.

При наличии в отношении гражданина Российской Федерации вступившего в силу решения суда о лишении его права занимать государственные и (или) муниципальные должности в течение определенного срока этот гражданин не может быть зарегистрирован в качестве кандидата, если голосование на выборах в органы государственной власти, органы местного самоуправления состоится до истечения указанного срока.

Конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, связанные с достижением гражданином определенного возраста. Устанавливаемый минимальный возраст кандидата не может превышать 21 года на день голосования на выборах в органы местного самоуправления. Установление максимального возраста кандидата не допускается.

На основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Граждане Российской Федерации участвуют в муниципальных выборах на равных основаниях. Если на выборах в представительный орган местного самоуправления образуются избирательные округа с разным числом мандатов, каждый избиратель имеет равное число голосов.

Гражданин Российской Федерации голосует на муниципальных выборах соответственно за кандидата (список кандидатов) или против всех кандидатов (против всех списков кандидатов).

Голосование на муниципальных выборах является тайным, исключающим возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина.

Выборы органов местного самоуправления и депутатов являются обязательными, периодическими и проводятся в сроки, установленные [Конституцией](#) Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Согласно [ст. 23](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" муниципальные выборы назначаются представительным органом муниципального образования в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования. В

случаях, установленных федеральным законом, муниципальные выборы назначаются соответствующей избирательной комиссией муниципального образования или судом.

Законом субъекта Российской Федерации устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения. В соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании. Законом субъекта Российской Федерации могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств. Под избирательной системой в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" понимаются условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов - допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов.

При проведении муниципальных выборов используются мажоритарная избирательная система, пропорциональная избирательная система, а также избирательная система, соединяющая в себе две первые (смешанная).

Мажоритарная избирательная система - это избирательная система, в основе которой лежит принцип большинства голосов избирателей. Большинство голосов может быть абсолютным, когда превышена половина от общего числа избирателей; относительным, когда количество голосов избирателей, полученных одним кандидатом, превышает количество голосов, поданных за других кандидатов в отдельности; квалифицированным, когда избранным считается кандидат, получивший квалифицированное большинство голосов, которое превышает абсолютное большинство. Мажоритарная избирательная система была применена первой при выборах в представительные учреждения. Данная избирательная система является наиболее простой при определении результатов голосования. Один из основных недостатков мажоритарной избирательной системы состоит в том, что в ней не учитываются голоса избирателей, по тем или иным причинам оказавшихся в меньшинстве по результатам голосования.

Пропорциональная избирательная система - это избирательная система, в соответствии с которой мандаты в выборном органе распределяются пропорционально полученному партией или списком кандидатов числу голосов избирателей по всей стране или в одном из нескольких многомандатных избирательных округов. Пропорциональная избирательная система в настоящее время в мире более распространена, чем мажоритарная. Применение пропорциональной избирательной системы позволяет устранить основной недостаток мажоритарной избирательной системы и учесть при выборах голоса избирателей, по тем или иным причинам оказавшихся в меньшинстве по результатам голосования в конкретном избирательном округе. Партии, не набравшие большинства голосов избирателей в таких избирательных округах, но получившие необходимое число голосов в других избирательных округах, получают представительство в выборном органе. Первый в Российской Федерации представительный орган муниципального образования, полностью сформированный по пропорциональной системе, был избран в г. Волжском Волгоградской области.

В настоящее время государственная политика сводится к максимальному отсечению от участия в выборах всех общественных объединений, кроме политических партий. Само понятие "избирательное объединение" сводится к политической партии, имеющему в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, а также к региональному отделению или иному структурному подразделению политической партии, имеющим в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня <1>. Единственной "избирательной отдушиной" для иных общественных объединений являются муниципальные выборы. При проведении выборов в органы местного самоуправления избирательным объединением является также иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано с соблюдением закона на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. При этом указанное общественное объединение либо внесенные в его устав изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы не позднее чем за один год до дня голосования, а в случае назначения выборов в орган местного самоуправления в связи с досрочным прекращением его полномочий - не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования. Указанные сроки не распространяются на иные изменения и дополнения, вносимые в устав общественного объединения

<2>.

<1> См. [пункт 25 ст. 2](#) Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

<2> См.: [Там же](#).

§ 4. Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления

Отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления - это досрочное лишение мандата такого лица по воле избирателей.

Отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, являясь одной из форм прямого волеизъявления граждан, основывается на Конституции Российской Федерации ([ч. 2 ст. 130](#)) и Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" ([ч. ч. 1 и 2 ст. 24](#)).

Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления проводится по инициативе населения в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Основания для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования.

Основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

Как правило, глава муниципального образования может быть отозван в следующих случаях:

1) если им не был отменен изданный им правовой акт или отдельные его положения, которые были признаны судом противоречащими [Конституции](#) Российской Федерации, федеральному конституционному закону, федеральному закону, конституции (уставу), закону субъекта Федерации, уставу муниципального образования и при этом повлекли нарушение (умаление) прав и свобод человека и гражданина или наступление иного вреда;

2) если в результате его противоправных действий либо неисполнения им своих полномочий, установленных в федеральных законах, законах субъекта Федерации и уставе муниципального образования, соответствующему муниципальному образованию и (или) его населению нанесен существенный материальный ущерб, подтвержденный в судебном порядке;

3) если подтвержденное в судебном порядке систематическое неисполнение им своих полномочий, установленных в федеральных законах, законах субъекта Федерации и уставе муниципального образования, создает неустранимые препятствия для осуществления полномочий органами местного самоуправления, а равно для участия населения муниципального образования в осуществлении местного самоуправления;

4) если им был нарушен срок издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, выраженного на местном референдуме, и данное нарушение подтверждено в судебном порядке.

Депутат представительного органа, как правило, может быть отозван в случае, если подтвержденное судом его систематическое неучастие в заседаниях данного органа депутатов без уважительных причин (болезнь депутата или его близких родственников, служебная командировка) создает неустранимые препятствия для осуществления полномочий представительного органа.

Решение о назначении голосования по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления принимается, как правило, представительным органом муниципального образования. Лицо, в отношении которого выдвинута инициатива по его отзыву, вправе присутствовать на соответствующем заседании представительного органа, представить его депутатам письменные возражения против проведения голосования по отзыву, а также в устном выступлении дать

объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. О заседании представительного органа муниципального образования указанное лицо извещается не позднее чем за три дня до его проведения.

Решение о назначении голосования по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления публикуется в официальных средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Одновременно с публикацией решения о назначении голосования по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления в официальном печатном средстве массовой информации должны быть опубликованы объяснения перед избирателями отзываемого лица по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусмотрено, что 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.

Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считаются отозванными, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

Значимые правовые позиции по вопросу отзыва выборных лиц местного самоуправления были высказаны Конституционным Судом Российской Федерации ^{<1>}. Так, очень важным является сформулированное Конституционным Судом положение о недопустимости введения облегченной процедуры отзыва. Конституционным Судом затрагиваются и весьма важные вопросы, связанные с основаниями отзыва. В силу особенностей местного самоуправления как публичной власти, наиболее тесно связанной с населением, которыми предопределяется роль отзыва в механизме местного самоуправления, то или иное решение либо действия (бездействие) выборного должностного лица, которые ставят под сомнение доверие к нему населения и являются согласно уставу муниципального образования основанием для отзыва, могут стать известными избирателям без их предварительного юрисдикционного подтверждения. Тем большее значение при отзыве приобретает судебная защита, предполагающая, в частности, возможность установления судом по инициативе отзываемого лица или другого надлежащего заявителя, что те или иные действия (бездействие) отзываемого лица не имело места или что от его воли не зависело наступление тех последствий, которые оцениваются как основание для утраты к нему доверия, и потому дальнейшее осуществление процедуры отзыва исключается.

^{<1>} Например, [Постановление](#) КС РФ от 2 апреля 2002 г. N 7-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и Закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе" в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева" // СЗ РФ. 2002. N 14. Ст. 1374.

Конституционный Суд Российской Федерации указал, что на всех этапах процедуры отзыва выборное должностное лицо местного самоуправления должно иметь право давать пояснения по обстоятельствам, служащим основанием отзыва, защищать свои интересы. Лица, инициирующие процедуру отзыва, должностные лица, ответственные за организацию заседания представительного органа местного самоуправления, учитывая общие принципы демократических правовых процедур, должны обеспечить уведомление выборного должностного лица о времени и месте рассмотрения вопросов, касающихся его отзыва. Следует заметить, что, хотя и в интересах самого отзываемого лица следует явиться на соответствующие заседания и давать свои объяснения, оно вправе и не делать этого. Но, в свою очередь, это не должно приводить к затягиванию процедурных вопросов отзыва.

§ 5. Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования

В случаях, предусмотренных Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации", в целях получения согласия населения при изменении границ муниципального образования, преобразовании муниципального образования проводится голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования назначается представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, установленных Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". При этом положения федерального и регионального законов, запрещающие проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, а также положения, определяющие юридическую силу решения, принятого на референдуме, не применяются.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом. Согласие населения на изменение границ муниципального образования, преобразование муниципального образования считается полученным, если за указанные изменение, преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования.

Итоги голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, итоги голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

§ 6. Сход граждан

Согласно [ст. 25](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом.

Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Сход граждан может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек. Проведение схода граждан обеспечивается главой местной администрации.

Участие в сходе граждан выборных лиц местного самоуправления является обязательным.

На сходе граждан председательствует глава муниципального образования или иное лицо, избираемое сходом граждан.

Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан.

Решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обеспечивают исполнение решений, принятых на сходе граждан, в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенных уставом поселения.

Решения, принятые на сходе граждан, подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

В случаях, предусмотренных Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", сход граждан может проводиться в целях выдвижения инициативы населения, проживающего в населенном пункте, расположенном на межселенных территориях, по вопросам, связанным с организацией и осуществлением местного самоуправления. На

проведение этого схода граждан не распространяются правила проведения схода граждан, перечисленные выше. Такой сход граждан правомочен при участии в нем более половины обладающих избирательным правом жителей населенного пункта, расположенного на межселенных территориях. Решение такого схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан.

§ 7. Правотворческая инициатива граждан

Правотворческая инициатива граждан - это предоставление определенному числу граждан права непосредственно вносить проект правового акта на рассмотрение органов местного самоуправления.

Согласно [ст. 26](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" с правотворческой инициативой может выступить инициативная 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 случае отсутствия нормативного правового акта представительного органа муниципального образования, регулирующего порядок реализации правотворческой инициативы граждан, принятие к рассмотрению и рассмотрение проекта муниципального правового акта, внесенного гражданами, осуществляются в соответствии с Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

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.

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.

§ 8. Территориальное общественное самоуправление

Территориальное общественное самоуправление - это самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

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

Территориальное общественное самоуправление осуществляется в поселениях непосредственно населением путем проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах определенных территорий проживания граждан. Это подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан.

Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории.

Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. Порядок регистрации устава территориального

общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа. Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста. Конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочной, если в ней принимают участие не менее двух третей избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.

К исключительным полномочиям собрания, конференции граждан, 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 осуществляют следующие полномочия: представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории; обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан; могут осуществлять хозяйственную деятельность по 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.

В Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" закреплён перечень требований, предъявляемых к уставу территориального общественного самоуправления. В таком уставе определяются:

- территория, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление;
- 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.

При этом никакие дополнительные требования к уставу территориального общественного самоуправления органами местного самоуправления устанавливаться не могут.

Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа.

§ 9. Публичные слушания

Согласно ст. 28 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам

местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания.

Публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа или главы муниципального образования. Публичные слушания, проводимые по инициативе населения или представительного органа, назначаются представительным органом муниципального образования, а по инициативе главы муниципального образования - главой муниципального образования.

На публичные слушания должны выноситься следующие проекты и вопросы:

проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав. Изъятием из этого правила являются случаи, когда изменения в устав вносятся исключительно в целях приведения закрепляемых в нем вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с [Конституцией](#) Российской Федерации, федеральными законами;

проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;

вопросы о преобразовании муниципального образования.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа 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.

Обычно орган местного самоуправления, принявший решение о проведении публичных слушаний, публикует объявление о проведении публичных слушаний в официальном печатном средстве массовой информации. В данном объявлении указываются вопросы, выносимые на публичные слушания, а также время и место их проведения. Если на публичные слушания выносится проект муниципального правового акта, в объявлении должен быть определен порядок ознакомления граждан с этим проектом правового акта. Нередко орган местного самоуправления, принявший решение о проведении публичных слушаний, назначает председательствующего на публичных слушаниях. Председательствующий ведет публичные слушания, организует ведение протокола слушаний и подписывает его, а также представляет итоговый документ публичных слушаний. При проведении публичных слушаний всем их участникам должны быть предоставлены равные возможности для выражения своего мнения.

§ 10. Собрание и конференция граждан

Собрание граждан.

Согласно [ст. 29](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования могут проводиться собрания граждан.

Собрание граждан проводится по инициативе населения, представительного органа, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления. Собрание граждан, проводимое по инициативе представительного органа или главы муниципального образования, назначается соответственно представительным органом или главой муниципального образования.

Собрание граждан, проводимое по инициативе населения, назначается представительным органом в порядке, установленном уставом муниципального образования. Как правило, такое собрание назначается представительным органом в течение определенного срока после поступления письменного заявления, подписанного группой граждан, проживающих на соответствующей части территории муниципального образования и обладающих избирательным правом. Дата проведения собрания граждан согласовывается с его инициаторами. Срок между поступлением заявления о проведении собрания и его проведением не должен превышать определенного срока (обычно - месяц).

Порядок назначения и проведения собрания граждан в целях осуществления территориального общественного самоуправления определяется его уставом.

Собрание граждан может принимать обращения к органам и должностным лицам местного самоуправления, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами и должностными лицами местного самоуправления.

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

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

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, уставом территориального общественного самоуправления.

Итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Конференция граждан (собрание делегатов).

В соответствии со [ст. 30](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в случаях, предусмотренных уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа, уставом территориального общественного самоуправления, полномочия собрания граждан могут осуществляться конференцией граждан (собранием делегатов).

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

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

§ 11. Опрос граждан

Согласно [ст. 31](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти.

Результаты опроса носят рекомендательный характер.

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

Опрос граждан проводится по инициативе:

представительного органа или главы муниципального образования - по вопросам местного значения;

органов государственной власти субъектов 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 этого органа о назначении опроса граждан устанавливаются:

дата и сроки проведения опроса;

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

методика проведения опроса;

форма опросного листа;

минимальная численность жителей муниципального образования, участвующих в опросе.

Жители муниципального образования должны быть проинформированы о проведении опроса граждан не менее чем за 10 дней до его проведения.

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

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

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

§ 12. Обращения граждан в органы местного самоуправления

В соответствии со [ст. 33](#) Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Порядок рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления установлен в Федеральном [законе](#) от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации". Согласно данному Федеральному [закону](#):

обращение гражданина - это направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления;

предложение - это рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

заявление - это просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;

жалоба - это просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

При рассмотрении обращения органом местного самоуправления или должностным лицом гражданин имеет право:

1) представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании;

2) знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;

3) получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в Федеральном [законе](#) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;

4) обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации;

5) обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

Гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает либо наименование органа местного самоуправления, в который направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица, а также свои фамилию, имя, отчество, почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения, излагает суть предложения, заявления или жалобы, ставит личную подпись и дату.

Обращение, поступившее в орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению. В случае необходимости рассматривающий обращение орган местного самоуправления или должностное лицо могут обеспечить его рассмотрение с выездом на место.

Орган местного самоуправления или должностное лицо:

обеспечивают объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости - с участием гражданина, направившего обращение;

запрашивают необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия;

принимают меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;

дают письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в Федеральном законе "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации";

уведомляют гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

По общему правилу письменное обращение, поступившее в орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение одного месяца со дня регистрации письменного обращения.

Личный прием граждан в органах местного самоуправления проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами. Информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан.

Гражданин по решению суда имеет право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения. В случае если гражданин указал в обращении заведомо ложные сведения, расходы, понесенные в связи с рассмотрением обращения органом местного самоуправления или должностным лицом, могут быть взысканы с данного гражданина по решению суда.

§ 13. Иные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении

Наряду с рассмотренными выше формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным и региональным законам.

В отечественной литературе по местному самоуправлению в числе таких форм называют митинги, демонстрации, шествия, пикетирования <1>. Однако вряд ли вообще возможно осуществлять публичную власть посредством проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирований и т.п. Тем не менее отдельные элементы этого права направлены и на участие в осуществлении местного самоуправления. В частности, посредством проведения публичного мероприятия граждане могут выразить свое отношение к деятельности должностных лиц и органов местного самоуправления, а также к процессам, происходящим на территории муниципального образования.

<1> См.: Постовой Н.В. Муниципальное право России. М., 2000. С. 226 - 230.

Статья 31 Конституции Российской Федерации устанавливает право российских граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. С конца 80-х гг. прошлого столетия по мере демократизации общества граждане использовали такую форму политического протеста самостоятельно, без властей и против властей. Законодательные рамки проведения публичных мероприятий очерчены в Федеральном законе от 19 июня 2004 г. N 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях".

Публичное мероприятие - это открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

Как следует и из названия Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях

и пикетированиях", в нем регулируется пять видов публичных мероприятий. Они различаются по способу проведения и числу участников. Виды публичных мероприятий указаны в [ст. 2](#) данного Федерального закона.

Митинг - это массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера. Как правило, на митинге принимается обращение с определенным требованием к властям или призывом к гражданам.

Демонстрация - это организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации. Демонстрация может начинаться или завершаться митингом. Иногда демонстрация может быть "сидячей" - участники не движутся, а сидят массой в людном месте. В последнее время в некоторых странах стали проводиться "стоячие" демонстрации: демонстранты, держась за руки, образуют кольцо вокруг какого-либо объекта либо непрерывную линию, обычно вдоль шоссе, порой на десятки или сотни километров <1>.

<1> См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1999. Т. 1, 2. С. 159.

Шествие - это массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам. Разновидностью шествий являются марши - шествия через многие населенные пункты, через всю страну или несколько стран. В шествиях и маршах обычно участвуют заранее организовавшиеся люди <1>.

<1> См.: Там же.

Пикетирование - это форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации. Особой разновидностью пикета является палаточный городок, существующий более или менее продолжительное время <1>.

<1> См.: Там же.

Собрание - это совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов. Заметим, что такое законодательное определение собрания может рассматриваться в качестве родового понятия для всех мероприятий с количеством участников более трех человек. Но не все собрания носят публичный характер, что, на наш взгляд, неправомерно расширяет круг регулируемых Федеральным [законом](#) "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" правоотношений, большинство из которых не являются предметом этого Закона. Такие недостатки Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" нередко вводят в заблуждение граждан, желающих провести какое-либо собрание, в том числе и для осуществления местного самоуправления. Поэтому необходимо учитывать, что Федеральный [закон](#) "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" регулирует порядок созыва и проведения собрания граждан как публичного мероприятия, а Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в [ст. 29](#) устанавливает порядок осуществления гражданами Российской Федерации своего права на местное самоуправление в форме прямого волеизъявления. При этом понятие "собрание" в данных Федеральных законах имеет различный правовой характер, как, собственно, и правовые последствия принятых на этих собраниях решений.

Немаловажной для участия населения в осуществлении местного самоуправления является и **информационная открытость для граждан органов местного самоуправления**. Представляется, что в настоящее время это является одним из наиболее актуальных и действенных каналов взаимодействия граждан и органов местного самоуправления. В Конституции Российской Федерации ([ч. 2 ст. 24](#)) установлено, что каждому предоставляется возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Таким образом, граждане, обращаясь за информацией о решениях органов публичной власти, реализуют свое конституционное право, а на органы государственной власти и органы местного самоуправления возложена обязанность

предоставлять такую информацию. Поэтому обязанностью государства является установление правовых гарантий осуществления этого права. В ряде федеральных законов (например, "[Об информации, информационных технологиях и защите информации](#)") и указов Президента Российской Федерации содержатся отдельные положения, направленные на реализацию указанного права. Однако в них в основном регулируются отношения, возникающие при формировании и использовании информационных ресурсов и при защите информации. И практически отсутствуют положения, регулирующие порядок получения информации о решениях органов публичной власти, включая и органы местного самоуправления. Поэтому необходимо констатировать, что собственно механизм предоставления сведений о решениях органов публичной власти является недостаточно проработанным.

Предоставление информации о решениях органов местного самоуправления может осуществляться следующими основными способами:

- обнародование информации о принимаемых решениях органов местного самоуправления;
- обеспечение доступа граждан на заседания органов местного самоуправления;
- обеспечение непосредственного доступа к документам и материалам в органах местного самоуправления;
- предоставление документов и материалов органов местного самоуправления на основании запроса.

Рассмотрим данные способы подробнее.

Обнародование информации о принимаемых решениях органов местного самоуправления.

Основным способом обнародования информации о принимаемых решениях органов местного самоуправления является публикация этой информации в средствах массовой информации. Необходимо иметь в виду, что любые нормативные правовые акты органов местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, должны быть официально опубликованы для всеобщего сведения. В случае нарушения данного правила нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться ([ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации](#)).

Информирование граждан органами местного самоуправления о принимаемых решениях может осуществляться посредством обнародования информации:

- о вступлении в должность или об отставке руководителей органов местного самоуправления;
- о принятии и исполнении местного бюджета, установлении и изменении ставок и порядка уплаты налогов и сборов, коммунальных и иных платежей в порядке, установленном соответственно бюджетным и налоговым законодательствами Российской Федерации;
- о принятии правовых актов по управлению имуществом объектами, находящимися в собственности муниципального образования;
- о заключении соглашений;
- о мерах, предпринимаемых для ликвидации чрезвычайных происшествий, угрожающих жизни и здоровью людей.

Также в целях предоставления информации о результатах работы органов местного самоуправления их руководителям целесообразно обеспечивать подготовку и публикацию в средствах массовой информации ежегодного доклада по результатам деятельности возглавляемых ими органов.

Обеспечение доступа граждан на заседания органов местного самоуправления. Гражданам должно быть предоставлено реальное право не только знакомиться с "конечным продуктом" - решениями органов местного самоуправления, но и иметь всю необходимую информацию на этапах, связанных с выработкой какого-либо решения. Это может быть достигнуто путем непосредственного присутствия граждан на заседании соответствующего органа местного самоуправления. Такое непосредственное присутствие граждан также позволит осуществить на практике гласность, открытость проведения заседания соответствующего органа. При этом соответствующие органы местного самоуправления должны заблаговременно доводить до сведения граждан повестку и время своего заседания. Конечно же, доступ граждан на заседания органов власти по ряду причин не может быть абсолютно свободным. Иногда это просто связано с отсутствием возможности размещения значительного числа желающих. Следует также иметь в виду, что граждане вряд ли смогут принять участие и в закрытом заседании. Однако условия проведения таких заседаний не должны определяться произвольно. Они должны быть закреплены как минимум в регламенте соответствующего органа, а еще лучше - в уставе муниципального образования. В любом случае решение о проведении заседания в закрытом режиме должно быть доступно для ознакомления и подробно мотивировано со ссылками на

конкретные нормы законодательства, явившиеся основанием для ограничения доступа общественности к заседанию органа местного самоуправления.

Обеспечение непосредственного доступа к документам и материалам в органах местного самоуправления. Непосредственный доступ к документам и материалам органов местного самоуправления может обеспечиваться через:

фонды официальной информации органов местного самоуправления (сформированные на основе официальных документов и материалов органов местного самоуправления, собрания сведений, находящихся в соответствующем органе, библиотеке, архиве либо на сайте муниципального органа в сети Интернет);

библиотечные и архивные фонды официальной информации;

информационные ресурсы, функционирующие на основе технологий сети Интернет.

Особое внимание необходимо обратить на возможности максимального использования сети Интернет в работе органов местного самоуправления по информированию граждан о принимаемых ими решениях (естественно, при наличии у муниципального образования соответствующей технической возможности). В этих целях информация о решениях органов местного самоуправления должна быть размещена на сайте соответствующего органа или муниципального образования в сети Интернет для открытого доступа.

На сайтах представительных органов муниципальных образований для открытого доступа необходимо размещать проекты нормативных правовых актов, результаты голосования на заседаниях этого органа, за исключением тайного голосования. Кроме того, депутаты представительного органа должны обладать правом использования сайта соответствующего органа для размещения в сети Интернет в открытом доступе информации, касающейся вопросов их деятельности, в том числе результатов голосования.

Предоставление документов и материалов органов местного самоуправления на основании запроса. Для того чтобы информация была реально доступна, гражданин должен иметь возможность требовать предоставить ему информацию о решениях органов местного самоуправления в той форме, которая действительно существует и удобна лично для него. Во многом данное право перекликается с рассмотренным нами выше правом на обращение. Однако следует учитывать, что право на обращение вытекает из [ст. 33](#) Конституции Российской Федерации, а обязанность органов местного самоуправления обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, предусмотрена [ч. 2 ст. 24](#) Конституции Российской Федерации.

Запросы на получение информации могут быть адресованы органам местного самоуправления в форме:

личного устного обращения, обращения по справочному телефону соответствующего органа;

письменного запроса, доставляемого по почте или путем личной передачи;

текстовых сообщений, передаваемых по каналам телекоммуникационной связи (электронная почта, факс).

Ответ на запрос целесообразно давать в той же форме, в которой был получен запрос, или же в иной удобной для граждан форме. Так, при личном устном обращении заинтересованного лица за получением информации или обращении по телефону соответствующая информация должна предоставляться в устной форме. Необходимо отметить, что обязанности органа местного самоуправления, получившего запрос, должны исчерпываться поиском существующего документа. От него не требуется подбирать информацию, которой у него нет. Орган местного самоуправления не обязан также проводить исследовательскую или аналитическую работу для удовлетворения запроса. Лица, запрашивающие информацию, должны обращаться за существующими документами. Для того чтобы получить требуемые сведения, запросы должны тщательно формулироваться. В помощь гражданам органы местного самоуправления должны разрабатывать примерные образцы запросов.

Следует учитывать, что с 1 января 2010 г. вступит в силу Федеральный [закон](#) "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления", в котором законодательно урегулированы рассмотренные выше вопросы.

Рекомендуемая литература к главе 6

1. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: Учебное пособие. М., 1998.
2. Постников А.Е. Избирательное право России: Научное и учебное издание. М., 1996.
3. Павлушкин А.В. [Судебная практика по делам](#) о местных референдумах // Комментарий судебной

практики. М., 2005. Вып. 11.

4. Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц / Под ред. А.В. Иванченко. М., 2007.

Глава 7. ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Перечень вопросов местного значения может устанавливаться и изменяться только законом об организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Действующий Федеральный закон об организации местного самоуправления каждому виду муниципального образования устанавливает отдельный перечень вопросов местного значения, т.е. вопросы местного значения поселения не совпадают с вопросами местного значения муниципального района и городского округа.

Такое нововведение исправило существовавшую ранее ситуацию, когда являющиеся муниципальными образованиями миллионный город и поселение с числом жителей в несколько сотен человек обладали одинаковыми полномочиями, несмотря на очевидную несопоставимость их экономических, социальных и демографических ресурсов и потенциалов.

Так, к компетенции поселений отнесено решение большей части вопросов местного значения, непосредственно затрагивающих повседневные жизненные интересы населения, а муниципальными районами в значительной мере реализуются отдельные государственные полномочия. В связи с введением двухуровневой системы местного самоуправления в Российской Федерации предусмотрено выделение в круге вопросов местного значения вопросов межпоселенческого характера, решение которых относится к ведению муниципальных районов.

Конкретный перечень вопросов местного значения каждого муниципального образования должен закрепляться в его уставе.

При решении вопросов местного значения субъекты, их реализующие, наделены правом принимать правовые акты как нормативного, так и правоприменительного (индивидуального) характера.

К вопросам местного значения поселения относятся:

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

2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;

3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;

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

5) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

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

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

7.1) участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения;

8) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

9) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;

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

11) организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения;

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

13) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников

истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения;

13.1) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении;

14) обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения;

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

16) формирование архивных фондов поселения;

17) организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;

18) организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения;

19) утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения;

20) организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов;

21) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

22) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

23) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;

24) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

25) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения;

26) содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства;

27) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении;

28) осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, информирование населения об ограничениях их использования;

29) осуществление муниципального лесного контроля и надзора;

30) создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка.

Органы местного самоуправления поселения также имеют право на:

1) создание музеев поселения;

2) участие в организации и финансировании проведения на территории поселения общественных работ для граждан, испытывающих трудности в поиске работы, а также временной занятости несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет;

3) совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, в случае отсутствия в поселении нотариуса;

4) участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству;

5) осуществление финансирования и софинансирования капитального ремонта жилых домов, находившихся в муниципальной собственности до 1 марта 2005 г.;

6) создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории поселения;

7) оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и

реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории поселения;

8) участие в организации и осуществлении мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории поселения;

9) создание условий для развития туризма.

Органы местного самоуправления поселения вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, только за счет собственных доходов местных бюджетов (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации).

К вопросам местного значения муниципального района относятся:

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

2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального района;

3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района;

4) организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений;

5) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

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

6.1) участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципального района;

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

8) организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;

9) организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды;

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

11) организация оказания на территории муниципального района (за исключением территорий поселений, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских учреждениях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;

12) организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

13) утверждение схем территориального планирования муниципального района, утверждение подготовленной на основе схемы территориального планирования муниципального района документации по планировке территории, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального района, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах муниципального района для муниципальных нужд;

13.1) выдача разрешений на установку рекламных конструкций на территории муниципального района, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных вновь рекламных конструкций на территории муниципального района, осуществляемые в

соответствии с Федеральным [законом](#) от 13 марта 2006 г. N 38-ФЗ "О рекламе";

14) формирование и содержание муниципального архива, включая хранение архивных фондов поселений;

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

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

17) организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование и обеспечение сохранности их библиотечных фондов;

17.1) создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;

17.2) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района;

18) выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района;

19) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

20) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального района;

21) организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории муниципального района;

22) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

23) создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства;

24) обеспечение условий для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального района;

25) организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью;

26) осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд.

Органы местного самоуправления муниципального района также имеют право на:

1) создание музеев муниципального района;

2) участие в организации и финансировании проведения на территории муниципального района общественных работ для граждан, испытывающих трудности в поиске работы, а также временной занятости несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет;

3) участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству;

4) создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории муниципального района;

5) оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории муниципального района;

6) создание службы неотложной медицинской помощи в структуре медицинских учреждений в целях оказания на территории муниципального района первичной медико-санитарной помощи;

7) осуществление функций учредителя муниципальных образовательных учреждений высшего профессионального образования, находящихся в их ведении по состоянию на 31 декабря 2008 г.;

8) создание условий для развития туризма.

Органы местного самоуправления муниципального района вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, только за счет собственных доходов местных бюджетов (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации).

К вопросам местного значения городского округа относятся:

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

2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов городского округа;

3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа;

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

5) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

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

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

7.1) участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах городского округа;

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

9) организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией;

10) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах городского округа;

11) организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа;

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

13) организация оказания на территории городского округа (за исключением территорий городских округов, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских учреждениях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;

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

15) организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек городского округа;

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

16.1) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в городском округе;

17) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории городского округа;

18) обеспечение условий для развития на территории городского округа физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий городского округа;

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

20) формирование и содержание муниципального архива;

21) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

22) организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

23) организация благоустройства и озеленения территории городского округа, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа;

24) утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов городского округа документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территории городского округа, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городского округа, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории городского округа, резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах городского округа для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель городского округа;

24.1) выдача разрешений на установку рекламных конструкций на территории городского округа, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных вновь рекламных конструкций на территории городского округа, осуществляемые в соответствии с Федеральным [законом](#) "О рекламе";

25) организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов;

26) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;

27) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории городского округа;

28) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории городского округа;

29) организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории городского округа;

30) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

31) создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства;

32) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в городском округе;

33) осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд и информирование населения об ограничениях использования таких водных объектов;

34) создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка;

35) осуществление муниципального лесного контроля и надзора.

Органы местного самоуправления городского округа также имеют право на:

1) создание музеев городского округа;

2) участие в организации и финансировании проведения на территории городского округа общественных работ для граждан, испытывающих трудности в поиске работы, а также временной занятости несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет;

3) создание муниципальных образовательных учреждений высшего профессионального образования;

4) участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству;

5) осуществление финансирования и софинансирования капитального ремонта жилых домов,

находившихся в муниципальной собственности до 1 марта 2005 г.;

6) создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории городского округа;

7) оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории городского округа;

8) создание службы неотложной медицинской помощи в структуре медицинских учреждений в целях оказания на территории городского округа первичной медико-санитарной помощи;

9) создание условий для развития туризма.

Органы местного самоуправления городского округа вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, только за счет собственных доходов местных бюджетов (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации).

Рекомендуемая литература к главе 7

1. Сергиенко А.М. [Проблемы правового регулирования](#) вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. 2007. N 11.

2. Голованов Г.Р. [О конституционно-правовой природе](#) института вопросов местного значения // Административное и муниципальное право. 2008. N 2.

3. Тимофеев Н.С. [К проблеме принципов и критериев](#) выделения вопросов местного значения // Конституционное и муниципальное право. 2008. N 11.

Глава 8. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

§ 1. Муниципальные правовые акты

Муниципальные правовые акты наряду с федеральными и региональными правовыми актами имеют важное значение для организации деятельности органов местного самоуправления.

По вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

По вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными и региональными законами, могут приниматься муниципальные правовые акты на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными и (или) региональными законами.

Таким образом, **муниципальный правовой акт** - это решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и региональными законами, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер.

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 и региональными законами.

Муниципальные правовые акты не должны противоречить [Конституции](#) Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Федерации.

Если орган местного самоуправления полагает, что закон или иной нормативный правовой акт Российской Федерации либо ее субъекта по вопросам организации местного самоуправления и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного

самоуправления не соответствует Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, то вопрос о таком соответствии разрешается судом. До вступления в силу решения суда о признании закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации либо ее субъекта или отдельных их положений не соответствующими Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти принятие муниципальных правовых актов, противоречащих соответствующим положениям указанных нормативных правовых актов, не допускается.

Следует также учитывать, что Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" устанавливаются основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Так, профилактика коррупции осуществляется путем применения в том числе антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов (ст. 6).

§ 2. Система муниципальных правовых актов

Согласно ст. 43 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в систему муниципальных правовых актов входят:

- 1) устав муниципального образования;
- 2) правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- 3) правовые акты главы муниципального образования, главы местной администрации, иных органов и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования. Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан).

Представительный орган по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными и региональными законами, уставом муниципального образования, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа.

Глава муниципального образования в пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа, издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа, в случае если глава муниципального образования является председателем представительного органа, или постановления и распоряжения местной администрации, в случае если глава муниципального образования является главой местной администрации.

Председатель представительного органа муниципального образования издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа.

Глава местной администрации в пределах своих полномочий, установленных федеральными и региональными законами, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа, издает постановления местной администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными и региональными законами, а также распоряжения местной администрации по вопросам организации работы местной администрации.

Иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования.

Примерный перечень муниципальных правовых актов.

Практика муниципального правотворчества показывает, что на основании федерального законодательства принимается значительное число муниципальных правовых актов. В число основных из них входят следующие:

Устав муниципального образования.

Положение о сходе граждан.
Положение о правотворческой инициативе граждан.
Положение о территориальном общественном самоуправлении.
Положение о проведении публичных слушаний.
Положение о собраниях граждан.
Положение о конференциях граждан.
Положение об опросе граждан.
Положение о порядке рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления.
О порядке официального использования символов муниципального образования.
Условия контракта и порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации (в случае его назначения по контракту).
Положения о порядке подготовки и внесения проектов правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов:
для главы муниципального образования;
для главы местной администрации (в случае его назначения по контракту);
для представительного органа.
Регламент представительного органа муниципального образования.
Положение о структурных подразделениях представительного органа.
Положение о статусе депутата представительного органа муниципального образования.
Положение о статусе главы муниципального образования.
Регламент работы администрации муниципального образования.
Положение о структурных подразделениях администрации муниципального образования.
Положение о контрольном органе муниципального образования.
Положение о муниципальной избирательной комиссии.
Положение о порядке прохождения муниципальной службы.
Положение о порядке участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества.
Типовое соглашение о взаимной передаче вопросов местного значения и отдельных полномочий по решению вопросов местного значения между муниципальным районом и входящими в его состав поселениями.
Положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе на территории муниципального образования.
Положение о местных финансах (налогах, сборах).
Положение о порядке управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.
Положение о муниципальном заказе.
Положение о порядке принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений.
Положение о порядке назначения на должность и заключения трудового договора с руководителями муниципальных предприятий и учреждений.
Положение о порядке представления муниципальными предприятиями и учреждениями отчетов об использовании имущества, закрепленного за муниципальным предприятием или учреждением.
Положение о порядке материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления.
Положение о муниципальных заимствованиях.
Положение о порядке приватизации муниципального имущества.
Положение о порядке предоставления и изъятия земельных участков и др.
Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов.
С 2009 г. муниципальные нормативные правовые акты, в том числе оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, организация и ведение которого осуществляются региональными органами власти в порядке, установленном законом субъекта Федерации.
Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов состоит из регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Федерации.

Ведение федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

§ 3. Устав муниципального образования

Среди муниципальных правовых актов особое значение принадлежит уставу муниципального образования. В уставе, являющемся своеобразной "муниципальной конституцией", указываются основные положения по организации и деятельности местного сообщества. Как правило, в уставе муниципального образования содержатся не только нормы об организации местного самоуправления в соответствующем муниципальном образовании, но и перечень основных актов местного самоуправления, подлежащих принятию представительным органом и главой муниципального образования, а также порядок подготовки и принятия таких актов, механизм их отмены.

Согласно [ст. 44](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в обязательном порядке уставом муниципального образования должны определяться:

- наименование муниципального образования;
- перечень вопросов местного значения;
- формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;
- структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;
- виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;
- срок полномочий представительного органа, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий этих органов и лиц;
- виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и процедура отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов и должностных лиц местного самоуправления;
- порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением в соответствии с Бюджетным [кодексом](#) Российской Федерации;
- порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Уставом муниципального образования регулируются также и иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными и региональными законами. Вместе с тем устав не решает и не может решить всех вопросов местного самоуправления. Он задает основные направления для нормотворческой деятельности представительного органа муниципального образования, принятия им решений в различных сферах жизнедеятельности района. Тематика и пределы нормотворчества представительного органа и других органов местного самоуправления определяются именно в уставе муниципального образования.

В Федеральном [законе](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривается альтернативность правового регулирования отдельных вопросов местного значения (в части регламентации форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления и других вопросов). Представляется, что основные положения, направленные на решение вопросов местного значения, должны регулироваться в уставе муниципального образования. А процедурные вопросы вполне могут быть урегулированы нормативными правовыми актами представительного органа района. Например, в Федеральном [законе](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установлено, что официальные символы муниципальных образований и порядок официального использования указанных символов устанавливаются уставами муниципальных образований и (или) нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. В настоящее время в большинстве муниципальных образований официальные символы муниципальных образований и порядок их официального использования устанавливаются именно нормативными правовыми актами представительных органов.

Следует заметить, что в уставе муниципального образования должны учитываться требования не только Федерального [закона](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", но и иных федеральных законов в части регламентации уставов муниципальных образований. Это Федеральный [закон](#) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", Федеральный [закон](#) "О муниципальной службе в Российской Федерации", Бюджетный [кодекс](#) Российской Федерации и др.

В уставах муниципальных образований могут быть закреплены также и иные положения, вопрос о включении которых в устав решается представительным органом муниципального образования самостоятельно. Например, в соответствии с [ч. 5 ст. 19](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. При этом органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, которые предусмотрены уставом муниципального образования.

Таким образом, Федеральный [закон](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривает, что такое дополнительное использование собственных ресурсов и средств является правом, а не обязанностью органов местного самоуправления. При этом федеральный законодатель установил несколько обязательных условий для использования органами местного самоуправления собственных материальных ресурсов и финансовых средств для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий. Первое условие заключается в том, что это должны быть именно дополнительные ресурсы и средства. То есть только после выделения местным бюджетам субвенций из средств регионального бюджета и передачи необходимого имущества могут быть также задействованы и собственные ресурсы муниципального образования. Второе условие - случаи и порядок выделения таких материальных ресурсов и финансовых средств должны быть предусмотрены уставом муниципального образования.

Уставы муниципальных образований по-разному подходят к регламентации порядка дополнительного использования собственных материальных ресурсов и финансовых средств для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий. В подавляющем большинстве уставов эти вопросы никак не урегулированы. Это означает, что в таких муниципальных образованиях государственные полномочия не могут дополнительно финансироваться за счет собственных ресурсов и средств муниципалитета.

И только в достаточно небольшом числе уставов этот вопрос регламентирован с различной степенью детализации. Чаще всего в уставах дается лишь отсылочная норма, в соответствии с которой органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, которые установлены представительным органом муниципального образования. Иногда такое право предоставляется и главе муниципалитета. В некоторых уставах закреплено, что в случае, если в муниципальном образовании превышены нормативы, используемые в методиках расчета соответствующих субвенций, финансовое обеспечение дополнительных расходов, необходимых для полного исполнения указанных расходных обязательств муниципального образования, осуществляется за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита местного бюджета.

В небольшом количестве уставов эта норма дополнена указанием на то, что органы местного самоуправления могут принять такое решение только в случае, если использование собственных материальных ресурсов и финансовых средств не повлечет за собой неисполнения органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения. Рассмотрим данные варианты на примере положений уставов конкретных муниципальных образований.

Наиболее распространенным в уставах муниципальных образований является положение о том, что органы местного самоуправления вправе дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий по решению представительного органа муниципального образования.

Так, согласно ст. 11 Устава городского округа "Город Белгород" финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий осуществляется только за счет предоставляемых местному бюджету субвенций из соответствующих бюджетов. Органы местного самоуправления города Белгорода вправе

дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий по решению Совета депутатов города Белгорода. Аналогичное положение закреплено и в Уставе муниципального образования Ломоносовский муниципальный район Ленинградской области (ст. 7), Уставе муниципального образования Бокситогорский муниципальный район Ленинградской области (ст. 6).

Порядок принятия устава муниципального образования.

Проект устава муниципального образования, проект акта о внесении изменений и дополнений в устав не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии подлежат официальному опубликованию (обнародованию) с одновременным опубликованием (обнародованием) установленного представительным органом порядка учета предложений по проекту указанного устава, проекту указанного муниципального правового акта, а также порядка участия граждан в его обсуждении.

Устав муниципального образования, акт о внесении изменений и дополнений в устав принимаются большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа.

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

Изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования и изменяющие структуру органов местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа, принявшего муниципальный правовой акт о внесении в устав указанных изменений и дополнений.

По нашему мнению, вопрос о порядке принятия устава муниципального образования, внесения в него изменений и дополнений будет приобретать все большую актуальность. Это связано в том числе и с реформой местного самоуправления. В [пункте 2 ст. 8](#) Федерального закона от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" прямо закреплялось два варианта принятия устава муниципального образования - представительным органом муниципального образования или населением непосредственно. В новой редакции (от 6 октября 2003 г.) Федерального [закона](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" указано, что устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования. И только в малочисленных (до 100 человек) муниципальных образованиях устав принимается непосредственно населением на сходе граждан. Однако прямого запрета на принятие устава муниципального образования, внесение в него изменений и дополнений на местном референдуме в новой редакции Федерального [закона](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не содержится. Поэтому именно суды могут внести ясность в данный вопрос и дать однозначный ответ, в каких случаях принятие устава муниципального образования (внесение в него изменений и дополнений) возможно представительным органом, а в каких - непосредственно населением на местном референдуме.

Регистрация устава муниципального образования.

Учитывая особую значимость устава в системе нормативных актов муниципальных образований, федеральным законодателем установлена его обязательная государственная регистрация.

Согласно [ч. 6 ст. 44](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" 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. В настоящее время данный порядок установлен в Федеральном [законе](#) от 21 июля 2005 г. N 97-ФЗ "О государственной регистрации уставов муниципальных образований".

Государственную регистрацию уставов муниципальных образований организует уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований. Государственную регистрацию уставов муниципальных образований осуществляют территориальные органы уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований. [Приказом](#) Министерства юстиции Российской Федерации от 28 января 2005 г. N 7 полномочия по государственной регистрации уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования возложены на Главное управление Минюста России по федеральному округу.

Регистрирующий орган:

проверяет соответствие устава муниципального образования [Конституции](#) Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Федерации;

проверяет соблюдение установленного в соответствии с федеральным законом порядка принятия устава муниципального образования;

присваивает уставу муниципального образования государственный регистрационный номер;

выдает свидетельство о государственной регистрации устава муниципального образования;

включает сведения об уставе муниципального образования в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта Федерации.

Государственный реестр уставов муниципальных образований является сводом сведений о прошедших государственную регистрацию уставах муниципальных образований и муниципальных правовых актах о внесении изменений в уставы муниципальных образований. Государственный реестр уставов муниципальных образований состоит из государственных реестров уставов муниципальных образований субъектов Российской Федерации.

В государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта Федерации включаются следующие сведения: государственный регистрационный номер устава муниципального образования; реквизиты устава муниципального образования (орган, принявший устав, наименование устава, номер и дата утверждения решения, которым принят устав); сведения об источнике и о дате официального опубликования (обнародования) устава муниципального образования.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2005 г. N 350 утверждены [Правила](#) ведения государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации.

Устав муниципального образования направляется главой муниципального образования в регистрирующий орган в течение 15 дней со дня его принятия. Решение о государственной регистрации устава муниципального образования принимается в тридцатидневный срок со дня его представления для государственной регистрации.

Государственная регистрация устава муниципального образования удостоверяется свидетельством о государственной регистрации. Форма свидетельства о государственной регистрации устава муниципального образования устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований.

Основаниями для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав 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.

Отказ в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав, а также нарушение установленных сроков государственной регистрации этих актов могут быть обжалованы гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке.

§ 4. Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан

Согласно [ст. 45](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" решение вопросов местного значения непосредственно гражданами муниципального образования осуществляется путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, выраженного на местном референдуме (сходе граждан).

Если для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, дополнительно требуется принятие (издание) муниципального правового акта, орган или должностное лицо местного самоуправления, в компетенцию которых входит принятие (издание) указанного акта, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме (сходе граждан), определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта. Указанный срок не может превышать три месяца.

Нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения, является основанием для отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, увольнения главы местной администрации или досрочного прекращения полномочий выборного органа местного самоуправления.

§ 5. Правотворческий процесс

При осуществлении правотворческой деятельности чрезвычайно важно соблюдение установленных правил и последовательности подготовки и рассмотрения проекта муниципального правового акта на каждой стадии.

Основными стадиями правотворческого процесса являются: подготовка и внесение проекта правового акта в представительный орган; рассмотрение проекта правового акта в комитетах или комиссиях; принятие, утверждение и опубликование правового акта.

Федеральный [закон](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" устанавливает основы правотворческого процесса в муниципальных образованиях и определяет круг его субъектов. Более детально правотворческий процесс определяется в уставе муниципального образования и регламенте представительного органа.

С подготовки и внесения проекта акта в орган местного самоуправления начинается правотворческий процесс. Круг субъектов правотворческой инициативы указан в [ст. 46](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан. Помимо таких "обязательных" субъектов права правотворческой инициативы уставом муниципального образования такое право может быть предоставлено иным органам, общественным объединениям и т.п.

Представительный орган по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными и региональными законами, уставом муниципального образования, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа.

Решения представительного органа, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа, если иное не установлено Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Решения по вопросам организации деятельности представительного органа, как правило, принимаются большинством голосов от присутствующего числа депутатов, если иное не установлено уставом муниципального образования.

Федеральным законодателем установлены ограничения при принятии определенных ("финансовых") нормативных правовых актов представительного органа муниципального образования. Так, в [ч. 12 ст. 35](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" закреплено, что нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение представительного органа только по инициативе главы местной администрации или при наличии заключения данного лица. Здесь следует отметить, что на рассмотрение представительного органа муниципального образования вносятся, конечно же, **проекты** нормативных правовых актов. Соответственно, заключение главы местной администрации дается на проект соответствующего нормативного правового акта.

Дача такого заключения является одной из важнейших форм взаимодействия руководителя исполнительной власти муниципального образования с представительным органом в процессе осуществления последней правотворческой деятельности. Смысл этой процедуры заключается в том, чтобы глава местной администрации, являясь ответственным за исполнение местного бюджета и финансовых обязательств муниципального образования, мог донести до инициаторов указанных проектов нормативных правовых актов и представительного органа муниципального образования в целом свою точку зрения на финансовую обоснованность проектов и тем самым воздействовать на принятие решения об одобрении либо отклонении таких проектов. Но следует учитывать, что для внесения указанного проекта нормативных правовых актов необходим собственно факт представления заключения, а не его содержание. С правовой точки зрения не является существенным, положительное или отрицательное заключение дается по соответствующему проекту нормативного правового акта. Таким образом, правовое значение заключения - консультативное, и оно содержательно не связывает

представительный орган муниципального образования при рассмотрении проекта нормативного правового акта. В то же время в заключении может содержаться необходимая для депутатов представительного органа информация, которая позволяет судить о том, имеют ли возможные последствия принятия нормативного правового акта финансовое покрытие из средств местного бюджета.

После принятия представительным органом муниципального образования нормативный правовой акт направляется для подписания и обнародования главе муниципального образования.

Если же глава муниципального образования одновременно является и главой местной администрации, то он имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом. В этом случае указанный нормативный правовой 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.

В случае отклонения главой муниципального образования нормативного правового акта он вновь рассматривается в представительном органе и при этом может быть одобрен данным органом, если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции квалифицированным большинством (не менее двух третей) от установленной численности депутатов представительного органа.

Нормативный правовой акт, одобренный в ранее принятой редакции, не может быть повторно отклонен главой муниципального образования и подлежит подписанию в течение семи дней и обнародованию.

§ 6. Вступление в силу муниципальных правовых актов.

Отмена и приостановление их действия

Порядок вступления в силу муниципальных правовых актов установлен в [ст. 47](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

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.

Согласно [ст. 5](#) части первой Налогового кодекса Российской Федерации акты законодательства о налогах вступают в силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования и не ранее 1-го числа очередного налогового периода по соответствующему налогу. Акты законодательства о сборах вступают в силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования. Федеральные законы, вносящие изменения в Налоговый [кодекс](#) Российской Федерации в части установления новых налогов и (или) сборов, а также акты законодательства о налогах и сборах субъектов Федерации и акты представительных органов местного самоуправления, вводящие налоги и (или) сборы, вступают в силу не ранее 1 января года, следующего за годом их принятия, но не ранее одного месяца со дня их официального опубликования.

Акты законодательства о налогах и сборах, устанавливающие новые налоги и (или) сборы, повышающие налоговые ставки, размеры сборов, устанавливающие или отягчающие ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах, устанавливающие новые обязанности или иным образом ухудшающие положение налогоплательщиков или плательщиков сборов, а также иных участников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, обратной силы не имеют. Акты законодательства о налогах и сборах, устраняющие или смягчающие ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах либо устанавливающие дополнительные гарантии защиты прав налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов, их представителей, имеют обратную силу.

Акты законодательства о налогах и сборах, отменяющие налоги и (или) сборы, снижающие размеры ставок налогов (сборов), устраняющие обязанности налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов, их представителей или иным образом улучшающие их положение, могут иметь обратную силу, если прямо предусматривают это.

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. Как правило, муниципальные правовые акты направляются для официального опубликования в официальное печатное средство массовой информации главой муниципального образования. При публикации в официальном печатном средстве массовой информации муниципального правового акта указывается наименование муниципального правового акта, дата его принятия, должностное лицо, его подписавшее, дата его подписания. Муниципальные правовые акты могут быть официально опубликованы также в виде отдельного издания. Муниципальный правовой акт, в который были внесены изменения или дополнения, может быть повторно официально опубликован в полном объеме.

Порядок отмены муниципальных правовых актов и приостановления их действия установлен в [ст. 48](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами и (или) должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, в случае упразднения таких органов или соответствующих должностей либо изменения перечня полномочий указанных органов или должностных лиц - органами или должностными лицами местного самоуправления, к полномочиям которых на момент отмены или приостановления действия муниципального правового акта отнесено принятие (издание) соответствующего муниципального правового акта, а также судом; а в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными и региональными законами, - уполномоченным федеральным или региональным органом государственной власти.

Признание по решению суда закона субъекта Российской Федерации об установлении статуса муниципального образования недействующим до вступления в силу нового закона субъекта Федерации об установлении статуса муниципального образования не может являться основанием для признания в судебном порядке недействующими муниципальных правовых актов указанного муниципального образования, принятых до вступления решения суда в законную силу, или для отмены данных муниципальных правовых актов.

Рекомендуемая литература к главе 8

1. Нормотворчество органов местного самоуправления Российской Федерации. Сургут, 1999.
2. Кабышев С.В., Козюк М.Н. Муниципальное правотворчество: Научно-методическое пособие. М., 2000.
3. Савченко Д.А., Шугрина Е.С., Горожанин В.А. Понятие и виды местного нормотворчества. Новосибирск, 1997.
4. Павлушкин А.В. [Судебная практика по делам](#) о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями субъектов Российской Федерации // Комментарий судебной практики. Вып. 14. М.: Юридическая литература, 2008.

Глава 9. ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Типы и территории муниципальных образований

В Конституции Российской Федерации ([ч. 1 ст. 131](#)) установлено, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. В Федеральном [законе](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" детализируется это конституционное положение и уточняется, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Федерации ([ст. 10](#)).

Муниципальное образование - это территориальная единица, на которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и сформированные населением муниципального образования органы местного самоуправления.

В Федеральном [законе](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусмотрено три типа муниципальных образований (с закреплением за каждым из них

присущих ему полномочий).

Первый тип - городские и сельские поселения. Поселения наделяются полномочиями по решению вопросов местного значения, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения этих населенных пунктов.

Сельское поселение - это один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Городское поселение - это город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Второй тип - муниципальные районы, объединяющие территории нескольких поселений. Муниципальные районы осуществляют на всей своей территории полномочия по вопросам местного значения, которые эффективнее реализуются на больших территориях, чем территория поселения, и в основном имеют межмуниципальный характер. При этом поселения, как отмечено выше, наделены собственным кругом полномочий, которые указываются в самостоятельно принимаемых ими уставах.

Муниципальный район - это несколько поселений или поселений и межселенных территорий (территорий, находящихся вне границ поселений), объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными и региональными законами.

Третий тип - городские округа. Городские округа создаются, как правило, на базе городов республиканского, краевого, областного значения. Городские округа осуществляют полномочия как поселений, так и муниципальных районов.

Городской округ - это городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными и региональными законами.

Муниципальным образованием является также **внутригородская территория города федерального значения** - часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

В 2005 г. в субъектах Российской Федерации были определены границы 24274 муниципальных образований, из них 20112 - сельских поселений, 1823 - городских поселения, 1819 - муниципальных районов и 520 - городских округов.

§ 2. Границы муниципальных образований

В [статье 11](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" указаны требования к установлению и изменению границ муниципальных образований. Это следующие требования:

1) территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями. Территории с низкой плотностью сельского населения (за исключением исторически сложившихся земель населенных пунктов, прилегающих к ним земель общего пользования, территорий традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационных земель, земель для развития поселения) могут не включаться в состав территорий поселений;

2) территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения межселенные территории входят в состав муниципальных районов;

3) территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения;

4) в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения;

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

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

7) сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек, как правило, входит в состав сельского поселения;

8) в соответствии с законами субъекта Федерации статусом сельского поселения с учетом плотности населения региона и доступности территории поселения может наделяться сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек;

9) на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях сельский населенный пункт с численностью населения менее 100 человек может не наделяться статусом поселения, и данный населенный пункт может не входить в состав поселения, если такое решение принято на сходе граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте;

10) административным центром муниципального района может считаться город (поселок), имеющий статус городского округа и расположенный в границах муниципального района;

11) границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав, а границы муниципального района - с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав. Указанные требования в соответствии с законами субъектов Федерации могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях;

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

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

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

15) границы муниципального района устанавливаются с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района, а также для осуществления на всей территории муниципального района отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными и региональными законами;

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

Наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта Федерации при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными и региональными законами, а также при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающих муниципальных районов вопросов местного значения муниципального района и осуществления ими отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными и региональными законами.

При наделении городского поселения статусом городского округа учитываются перспективы развития городского поселения, подтвержденные генеральным планом данного городского поселения. Наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения осуществляется региональными законами.

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

Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Федерации, территории которых относятся к территориям с низкой или же высокой плотностью сельского населения, утверждается Правительством Российской Федерации, в том числе по представлению органов государственной власти субъектов Федерации. Эти перечни могут изменяться не чаще одного раза в пять лет.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 мая 2004 г. N 707р утверждены [перечень](#) субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с низкой плотностью населения, а также [перечень](#) субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с высокой плотностью населения.

§ 3. Изменение границ муниципального образования

Согласно [ч. 2 ст. 131](#) Конституции Российской Федерации изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. В соответствии со [ст. 12](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" изменение границ муниципального образования осуществляется региональным законом по инициативе населения, органов местного самоуправления, федеральных и региональных органов государственной власти.

Инициатива населения об изменении границ муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним региональным законом для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об изменении границ муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. Региональный закон об изменении границ муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

Изменение границ муниципальных районов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов, осуществляется с согласия населения данных поселений и (или) населенных пунктов, выраженного путем голосования по вопросу изменения границ муниципального образования либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов.

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

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

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

В Федеральном [законе](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" закреплена гарантия для недопущения инициирования процедуры изменения границ поселений по инициативе органов публичной власти в случае снижения числа жителей таких поселений. В [части 5 ст. 12](#) этого Федерального закона установлено, что уменьшение численности населения сельских населенных пунктов менее чем на 50% минимальной численности населения (т.е. сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения - более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения - менее 3000 человек каждый)) после установления законами субъектов Федерации границ поселений не является достаточным основанием для

инициирования органами местного самоуправления, федеральными и региональными органами государственной власти процедуры изменения границ поселений.

§ 4. Преобразование муниципальных образований

Преобразование муниципальных образований - это объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа.

Согласно [ст. 13](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" преобразование муниципальных образований осуществляется региональными законами по инициативе населения, органов местного самоуправления, федеральных и региональных органов государственной власти в соответствии с данным Федеральным [законом](#). Инициатива населения о преобразовании муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним региональным законом для выдвижения инициативы проведения местного референдума.

Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о преобразовании муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. Региональный закон о преобразовании муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

Объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем голосования по вопросу преобразования муниципального образования либо на сходах граждан.

Объединение поселения с городским округом осуществляется с согласия населения поселения и городского округа, выраженного представительным органом соответствующих поселения и городского округа, а также с учетом мнения населения муниципального района, выраженного представительным органом соответствующего муниципального района. При этом поселение, объединенное с городским округом, утрачивает статус муниципального образования. Объединение городского поселения с городским округом осуществляется одновременно с изменением административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации, в результате которого происходит объединение города, находящегося на территории городского округа, и города (поселка), находящегося на территории городского поселения и являющегося его административным центром.

Объединение двух и более муниципальных районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов.

Разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования по вопросу преобразования муниципального образования либо на сходах граждан.

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

Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта Федерации с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. Мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района выявляются путем голосования по вопросу преобразования муниципального образования, проводимого раздельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) городское поселение. Изменение статуса городского поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района.

§ 5. Упразднение поселений

Практика реализации Федерального [закона](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (особенно в малонаселенных субъектах Российской

Федерации) выявила необходимость законодательной регламентации вопросов упразднения поселений.

Упразднение поселений допускается на территориях с низкой плотностью сельского населения и в труднодоступных местностях, если численность населения сельского поселения составляет менее 100 человек и решение об упразднении поселения будет принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении. Территория упраздняемого поселения входит в состав муниципального района в качестве межселенной территории.

Упразднение поселений осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, региональных или федеральных органов государственной власти. Инициатива населения об упразднении поселения оформляется решением об упразднении поселения, принятым на сходе граждан, проживающих в указанном поселении. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об упразднении поселения оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

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

§ 6. Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях

Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, выдвинутой на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенных территориях, органов местного самоуправления, региональных или федеральных органов государственной власти. В случае выдвижения на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, инициативы о создании вновь образованного поселения такая инициатива оформляется решением схода граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о создании на межселенной территории вновь образованного муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях осуществляется с согласия населения муниципального района, выраженного представительным органом данного муниципального района. При этом закон субъекта Российской Федерации о создании на межселенной территории вновь образованного поселения не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления муниципального района, в период кампании местного референдума. В случае выдвижения на сходе граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, инициативы о создании вновь образованного поселения такая инициатива оформляется решением схода граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте.

Рекомендуемая литература к главе 9

1. Фадеев В.И. Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации. М., 1996.
2. Саломаткин А.С. Территориальная основа местного самоуправления. Челябинск, 1996.
3. Муниципальное образование в системе административно-территориального управления Российской Федерации: федеральный уровень: Учебное пособие. Братск, 1998.
4. Михайлов В.И. Проблемы территориальной организации местного самоуправления // Муниципальный мир. 1999. N 2.
5. Постовой Н.В. Территориальная основа местного самоуправления // Местное право. 2001. N 8.

Глава 10. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

По-настоящему эффективное местное самоуправление должно обладать соответствующей экономической основой. Экономическую основу местного самоуправления составляют находящиеся в

муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

Согласно [ч. 2 ст. 8](#) Конституции Российской Федерации муниципальная собственность признается и защищается наравне с частной, государственной и иными формами собственности. В [части 1 ст. 130](#) Конституции Российской Федерации закреплено, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

§ 1. Муниципальное имущество

В собственности муниципальных образований может находиться:

имущество, предназначенное для решения установленных Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" вопросов местного значения;

имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также имущество, предназначенное для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления, переданных им в порядке, предусмотренном [ч. 4 ст. 15](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в 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;

имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения.

В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений либо не относящееся к видам имущества, перечисленным выше, указанное имущество подлежит перепрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Порядок и сроки отчуждения такого имущества устанавливаются федеральным законом.

Особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности, а также порядок учета муниципального имущества устанавливаются федеральным законом.

Органы местного самоуправления ведут реестры муниципального имущества в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

В [статье 50](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" поименован состав муниципального имущества для каждого типа муниципальных образований. При этом отдельно приведены перечни имущества, которое может находиться в собственности поселений и муниципальных районов. В собственности же городских округов могут находиться все виды имущества из обоих таких перечней.

Муниципальное имущество поселений.

В собственности поселений могут находиться:

имущество, предназначенное для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, для освещения улиц населенных пунктов поселения;

автомобильные дороги местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также имущество, предназначенное для их обслуживания;

жилищный фонд социального использования для обеспечения малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями на условиях договора социального найма, а также имущество, необходимое для содержания муниципального жилищного фонда;

пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенное для транспортного обслуживания населения в границах поселения;

имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

объекты, а также пожарное оборудование и снаряжение, предназначенные для обеспечения первичных мер по тушению пожаров;

имущество библиотек поселения;

имущество, предназначенное для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в соответствии с законодательством Российской Федерации;

имущество, предназначенное для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта;

имущество, предназначенное для организации благоустройства и озеленения территории поселения, в том числе для обустройства мест общего пользования и мест массового отдыха населения;

имущество, предназначенное для сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;

имущество, включая земельные участки, предназначенное для организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения;

имущество, предназначенное для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации;

земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности поселения в соответствии с федеральными законами;

пруды, обводненные карьеры на территории поселения;

имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения;

имущество, предназначенное для организации защиты населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

имущество, предназначенное для обеспечения безопасности людей на водных объектах, охраны их жизни и здоровья;

имущество, предназначенное для развития малого и среднего предпринимательства в поселении, в том числе для формирования и развития инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.

Имущество муниципальных районов.

В собственности муниципальных районов могут находиться:

имущество, предназначенное для электро- и газоснабжения поселений в границах муниципального района;

автомобильные дороги местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, а также имущество, предназначенное для их обслуживания;

пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенное для транспортного обслуживания населения между поселениями на территории муниципального района;

имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района;

имущество, предназначенное для организации охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;

имущество, предназначенное для обеспечения общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также предоставления дополнительного образования и организации отдыха детей в каникулярное время;

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

имущество, предназначенное для утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

архивные фонды, в том числе кадастр землеустроительной и градостроительной документации, а также имущество, предназначенное для хранения указанных фондов;

имущество, включая земельные участки, предназначенное для содержания на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения и организации ритуальных услуг;

имущество межпоселенческих библиотек;

имущество, необходимое для официального опубликования (обнародования) муниципальных

правовых актов, иной официальной информации;

земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности муниципального района в соответствии с федеральными законами;

пруды, обводненные карьеры, расположенные на территориях двух и более поселений или на межселенной территории муниципального района;

имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального района;

имущество, предназначенное для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;

имущество, предназначенное для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта;

имущество, предназначенное для организации защиты населения и территории муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

имущество, предназначенное для обеспечения безопасности людей на водных объектах, охраны их жизни и здоровья;

объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в случаях, установленных законодательством Российской Федерации;

имущество, предназначенное для содействия развитию малого и среднего предпринимательства на территории муниципального района, в том числе для формирования и развития инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.

Владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом.

Согласно [ст. 51](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с [Конституцией](#) Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, федеральным и региональным органам государственной власти, органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

Порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами. Доходы от использования и приватизации муниципального имущества поступают в местные бюджеты.

Муниципальные предприятия и учреждения.

Органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных предприятий и учреждений, заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования.

Органы местного самоуправления от имени муниципального образования субсидиарно отвечают по обязательствам муниципальных учреждений и обеспечивают их исполнение в порядке, установленном федеральным законом.

Назначение на должность и заключение трудового договора с руководителями муниципальных предприятий и учреждений производятся различными способами. Нередко назначение на должность руководителей муниципальных предприятий и учреждений производится по конкурсу главой муниципального образования в порядке, установленном решением представительного органа муниципального образования. При этом организация и проведение конкурса на замещение вакантных должностей руководителей муниципальных предприятий и учреждений осуществляются конкурсной комиссией, которая создается и действует в соответствии с положением о конкурсной комиссии, утверждаемым решением представительного органа муниципального образования.

Прекращение трудового договора с руководителем муниципального предприятия или учреждения производится по основаниям, предусмотренным законодательством и условиями трудового договора. Увольнение руководителя муниципального предприятия или учреждения производится, как правило,

главой муниципального образования.

Руководители муниципальных предприятий и учреждений представляют администрации муниципального образования и (или) представительному органу муниципального образования отчеты об использовании имущества, закрепленного за муниципальным предприятием или учреждением, по установленным формам.

При необходимости кроме периодической обязательной отчетности руководители муниципальных предприятий и учреждений обязаны представлять информацию и отчеты о деятельности возглавляемых ими предприятий и учреждений по запросам представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования.

Руководитель муниципального предприятия, учреждения несет персональную ответственность за достоверность и своевременность представляемой отчетности.

§ 2. Местные бюджеты

В [части 1 ст. 132](#) Конституции Российской Федерации установлено, что органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет. Поэтому каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет). При этом бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, составляют консолидированный бюджет муниципального района.

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

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

Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Федерации.

Полномочия местной администрации поселения по формированию, исполнению и (или) контролю за исполнением бюджета поселения могут полностью или частично осуществляться на договорной основе местной администрацией муниципального района.

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

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

Проект местного бюджета, решение об утверждении местного бюджета, годовой отчет о его исполнении, ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета и о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений с указанием фактических затрат на их денежное содержание подлежат официальному опубликованию.

Органы местного самоуправления поселения обеспечивают жителям поселения возможность ознакомиться с указанными документами и сведениями в случае невозможности их опубликования. Это может осуществляться, например, путем вывешивания данных документов на информационных стендах и т.п.

Деятельность органов местного самоуправления муниципального образования и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проекта местного бюджета, утверждению и исполнению бюджета, а также по контролю за его исполнением, как правило, регулируется положением о бюджетном устройстве и бюджетном процессе муниципального образования, принимаемым решением

представительного органа в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Федерации.

В систему органов, обладающих бюджетными полномочиями по разработке, рассмотрению, утверждению и исполнению местного бюджета, осуществлению контроля за его исполнением, утверждению отчета об исполнении бюджета, входят представительный орган, глава муниципального образования, администрация муниципального образования, контрольный орган и иные органы, должностные лица, на которые федеральным и региональными законодательствами, муниципальными правовыми актами возложены бюджетные полномочия.

Подготовка и утверждение проекта местного бюджета.

Решение о подготовке проекта местного бюджета муниципального образования, как правило, принимает его глава. Подготовка проекта местного бюджета осуществляет администрация муниципального образования.

В соответствии с Бюджетным [кодексом](#) Российской Федерации составлению проекта местного бюджета муниципального образования предшествуют разработка прогнозов социально-экономического развития муниципального образования и отраслей экономики, а также подготовка сводных финансовых балансов, на основании которых администрация муниципального образования осуществляет подготовку проекта местного бюджета.

Порядок и сроки подготовки проекта местного бюджета муниципального образования, перечень документов и материалов, обязательных для представления с проектом бюджета, определяются положением о бюджетном устройстве и бюджетном процессе. Проект местного бюджета составляется в соответствии с требованиями бюджетной классификации, установленными федеральными и региональными законами, решениями представительного органа муниципального образования.

Бюджет муниципального образования рассматривается и утверждается представительным органом по представлению главы муниципального образования. Проект местного бюджета муниципального образования предварительно рассматривается комиссией (комитетом) представительного органа муниципального образования, ведающей вопросами бюджета.

Исполнение местного бюджета.

Исполнение местного бюджета производится в соответствии с Бюджетным [кодексом](#) Российской Федерации.

Исполнение местного бюджета муниципального образования обеспечивается его администрацией.

Организация исполнения местного бюджета возлагается на соответствующий финансовый орган администрации муниципального образования.

Бюджет муниципального образования исполняется на основе единства кассы и подведомственности расходов. Кассовое обслуживание исполнения бюджета муниципального образования осуществляется в порядке, установленном Бюджетным [кодексом](#) Российской Федерации.

Руководитель финансового органа местной администрации назначается на должность из числа лиц, отвечающих квалификационным требованиям, установленным уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Территориальные органы федерального органа исполнительной власти по налогам и сборам ведут учет налогоплательщиков по каждому муниципальному образованию и предоставляют финансовому органу местной администрации информацию о начислении и об уплате налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджет муниципального образования, в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Контроль за исполнением местного бюджета. Отчет о его исполнении.

Глава муниципального образования обязан периодически направлять в представительный орган информацию о ходе исполнения местного бюджета муниципального образования.

Годовой отчет об исполнении местного бюджета представляется в представительный орган муниципального образования в порядке и сроки, которые установлены положением о бюджетном устройстве и бюджетном процессе, в форме проекта решения вместе с документами и материалами, предусмотренными Бюджетным [кодексом](#) Российской Федерации.

До начала рассмотрения годового отчета об исполнении бюджета в представительном органе муниципального образования контрольным органом муниципального образования проводится внешняя проверка отчета в соответствии с Бюджетным [кодексом](#) Российской Федерации.

Объем, порядок, форма и способ указанной проверки, как правило, определяются положением о бюджетном устройстве и бюджетном процессе и положением о контрольном органе муниципального образования.

Годовой отчет об исполнении местного бюджета подлежит утверждению представительным органом муниципального образования. Этот орган принимает решение по отчету об исполнении местного бюджета после получения результатов проверки указанного отчета, проведенной контрольным органом муниципального образования.

Если в ходе проверки местного бюджета выявлено несоответствие исполнения бюджета принятому решению о бюджете (в случае если не вводился режим сокращения и блокировки расходов), представительный орган муниципального образования имеет право принять решение об отклонении отчета об исполнении местного бюджета.

§ 3. Расходы и доходы местных бюджетов

Расходы местных бюджетов.

Расходы местных бюджетов осуществляются в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Согласно [ст. 53](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" органы местного самоуправления ведут реестры расходных обязательств муниципальных образований в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации в порядке, установленном местной администрацией.

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

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

В случаях и порядке, которые предусмотрены указанными законами и принятыми в соответствии с ними иными федеральными и региональными нормативными правовыми актами, осуществление расходов местных бюджетов на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий может регулироваться нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Осуществление расходов местных бюджетов на финансирование полномочий федеральных и региональных органов государственной власти не допускается, за исключением случаев, установленных федеральными и региональными законами.

Доходы местных бюджетов.

К собственным доходам местных бюджетов в соответствии со [ст. 55](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" относятся:

- средства самообложения граждан;
- доходы от местных налогов и сборов;
- доходы от региональных налогов и сборов;
- доходы от федеральных налогов и сборов;
- безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, субсидии и иные межбюджетные трансферты, и другие безвозмездные перечисления;
- доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов;
- штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления;
- добровольные пожертвования;
- иные поступления в соответствии с федеральными и региональными законами, а также решениями органов местного самоуправления.

Федеральный законодатель предусмотрел определенные гарантии стабильности собственных доходов местных бюджетов.

Состав собственных доходов местных бюджетов может быть изменен федеральным законом только в случае изменения установленного Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" перечня вопросов местного значения и (или) изменения системы налогов и сборов Российской Федерации. Федеральный закон, предусматривающий изменение состава собственных доходов местных бюджетов, вступает в силу с начала очередного финансового года, но не ранее чем через три месяца после его принятия.

В доходы местных бюджетов зачисляются субвенции, предоставляемые на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Средства самообложения граждан - это разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен. Вопросы введения и использования указанных выше разовых платежей граждан решаются на местном референдуме (сходе граждан).

Доходы местных бюджетов от местных налогов и сборов.

Согласно [ч. 1 ст. 132](#) Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно устанавливают местные налоги и сборы. Однако Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" самостоятельность органов местного самоуправления по установлению местных налогов и сборов ограничена. Согласно [ст. 57](#) этого Федерального закона перечень местных налогов и сборов и полномочия органов местного самоуправления по их установлению, изменению и отмене устанавливаются законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

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

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

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

Согласно [п. 4 ст. 12](#) части первой Налогового кодекса Российской Федерации местными налогами признаются налоги, которые установлены данным [Кодексом](#) и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах и обязательны к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований.

Местные налоги вводятся в действие и прекращают действовать на территориях муниципальных образований в соответствии с [Налоговым кодексом](#) Российской Федерации и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах.

В соответствии со [ст. 15](#) части первой Налогового кодекса Российской Федерации к местным налогам относятся земельный налог, а также налог на имущество физических лиц.

Земельный налог и налог на имущество физических лиц устанавливаются [Налоговым кодексом](#) Российской Федерации и нормативными правовыми актами представительных органов поселений (муниципальных районов), городских округов о налогах и обязательны к уплате на территориях соответствующих поселений (межселенных территориях), городских округов. Земельный налог и налог на имущество физических лиц вводятся в действие и прекращают действовать на территориях поселений (межселенных территориях), городских округов в соответствии с [Налоговым кодексом](#) Российской Федерации и нормативными правовыми актами представительных органов поселений (муниципальных районов), городских округов о налогах.

Местные налоги в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге устанавливаются

Налоговым [кодексом](#) Российской Федерации и законами указанных субъектов Российской Федерации о налогах, обязательны к уплате на территориях этих городов. Местные налоги вводятся в действие и прекращают действовать на территориях городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в соответствии с Налоговым [кодексом](#) Российской Федерации и законами указанных субъектов Федерации.

При установлении местных налогов представительными органами муниципальных образований либо законодательными (представительными) органами государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга определяются в порядке и пределах, которые предусмотрены Налоговым [кодексом](#) Российской Федерации, следующие элементы налогообложения: налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов. Иные элементы налогообложения по местным налогам и налогоплательщики определяются Налоговым кодексом Российской Федерации.

Представительными органами муниципальных образований либо законодательными (представительными) органами государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в порядке и пределах, которые предусмотрены Налоговым [кодексом](#) Российской Федерации, могут устанавливаться налоговые льготы, основания и порядок их применения.

Согласно [ст. 387](#) части второй Налогового кодекса Российской Федерации земельный налог устанавливается данным Кодексом и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, вводится в действие и прекращает действовать в соответствии с Налоговым [кодексом](#) и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований и обязателен к уплате на территориях этих муниципальных образований.

Согласно [ст. 3](#) Закона Российской Федерации от 9 декабря 1991 г. N 2003-1 "О налогах на имущество физических лиц" ставки налога на строения, помещения и сооружения устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости. Налоги зачисляются в местный бюджет по месту нахождения (регистрации) объекта налогообложения.

Согласно [п. 1 ст. 61](#) Бюджетного кодекса Российской Федерации в бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от следующих местных налогов, устанавливаемых представительными органами поселений в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах: земельного налога - по нормативу 100%; налога на имущество физических лиц - по нормативу 100%.

В бюджеты муниципальных районов подлежат зачислению налоговые доходы от следующих местных налогов, устанавливаемых представительными органами муниципальных районов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах: земельного налога, взимаемого на межселенных территориях, - по нормативу 100%; налога на имущество физических лиц, взимаемого на межселенных территориях, - по нормативу 100%.

Доходы местных бюджетов от региональных налогов и сборов.

Доходы от региональных налогов и сборов зачисляются в местные бюджеты по налоговым ставкам, установленным законами субъектов Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, а также по нормативам отчислений в соответствии с Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" ([ст. 58](#)).

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

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

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

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

Доходы от региональных налогов и сборов зачисляются в бюджеты городских округов по налоговым ставкам и (или) нормативам отчислений, установленным региональными законами в соответствии с

законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для зачисления дохода от соответствующего регионального налога (сбора) в бюджеты поселений и установленным региональными законами в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для зачисления дохода от соответствующего регионального налога (сбора) в бюджеты муниципальных районов.

Доходы местных бюджетов от федеральных налогов и сборов.

Доходы от федеральных налогов и сборов зачисляются в местные бюджеты по нормативам отчислений в соответствии с Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ст. 59).

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

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

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

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

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

Доходы от федеральных налогов и сборов зачисляются в бюджеты городских округов по налоговым ставкам и (или) нормативам отчислений, установленным законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для зачисления дохода от соответствующего федерального налога (сбора) в бюджеты поселений и установленным законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для зачисления дохода от соответствующего федерального налога (сбора) в бюджеты муниципальных районов.

§ 4. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований

Далеко не все муниципальные образования имеют одинаковую бюджетную обеспеченность. Большинство получают финансовую помощь из иных бюджетов, и только несколько муниципальных образований являются "финансовыми донорами", перечисляя значительную часть своих доходов в региональный и федеральный бюджеты (это в основном муниципальные образования с большими запасами природных ресурсов). Естественно, что в таких условиях возможности бюджетов многих муниципальных образований не позволяют обеспечить полноценную реализацию прав граждан. В целях разрешения этой проблемы в Федеральном [законе](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусматриваются меры финансовой поддержки муниципальных образований. Для этого в составе бюджетов может быть создано несколько фондов.

Для тех муниципальных образований, где бюджетная обеспеченность ниже установленного минимума, предусматривается выравнивание этой обеспеченности. Соответственно, в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусмотрено образование фондов финансовой поддержки поселений (ст. 60) и фондов финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов (ст. 61).

Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений.

Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений осуществляется путем предоставления дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений и районных фондов

финансовой поддержки поселений.

Региональный фонд финансовой поддержки поселений - фонд, образуемый в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации в целях выравнивания исходя из численности жителей поселений финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения. Порядок образования и предоставления дотаций из данного фонда устанавливается федеральным законодательством.

Размеры дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений определяются для каждого поселения субъекта Федерации (за исключением поселений, в которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности поселения до выравнивания уровня расчетной бюджетной обеспеченности поселений в отчетном финансовом году в расчете на одного жителя в два и более раза превышал средний уровень по данному субъекту Федерации) в расчете на одного жителя городского, сельского поселения. Эти дотации могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, установленными для бюджетов поселений. Порядок расчета данных нормативов устанавливается региональным законом в соответствии с требованиями Бюджетного [кодекса](#) Российской Федерации.

Распределение дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений и (или) заменяющие данные дотации дополнительные нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджеты поселений, утверждаются законом субъекта Федерации о бюджете на очередной финансовый год.

В случае наделения органов местного самоуправления муниципальных районов государственными полномочиями субъекта Российской Федерации по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений дотации из регионального фонда финансовой поддержки поселений предоставляются из бюджета муниципального района за счет субвенций, предоставляемых из бюджета субъекта Федерации, и (или) путем установления представительным органом муниципального района для поселений, входящих в состав данного муниципального района, дополнительных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в порядке, установленном региональным законом в соответствии с требованиями Бюджетного [кодекса](#) Российской Федерации.

Районные фонды финансовой поддержки поселений образуются и дотации из них предоставляются в порядке, установленном законом субъекта Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного [кодекса](#) Российской Федерации, исходя из уровня бюджетной обеспеченности поселений, финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения.

Дотации из районных фондов финансовой поддержки поселений распределяются между поселениями, которые входят в состав соответствующего муниципального района и уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровня расчетной бюджетной обеспеченности поселений, определенного в качестве критерия для предоставления указанных дотаций бюджетам поселений в соответствии с методикой, утверждаемой региональным законом в соответствии с требованиями Бюджетного [кодекса](#) Российской Федерации.

Использование при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности поселений показателей фактических доходов и расходов за отчетный период или показателей прогнозируемых на плановый период доходов и расходов отдельных городских, сельских поселений не допускается.

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

В случае если уровень расчетной бюджетной обеспеченности поселения до выравнивания уровня расчетной бюджетной обеспеченности поселений в отчетном финансовом году в расчете на одного жителя в два и более раза превышал средний уровень по данному субъекту Российской Федерации, региональным законом о бюджете на очередной финансовый год могут быть предусмотрены перечисление субвенций из бюджета данного поселения в региональный фонд финансовой поддержки поселений либо при невыполнении муниципальным образованием требований указанного регионального закона о перечислении субвенций централизация части доходов от местных налогов и сборов и (или) снижение для данного поселения нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов до уровня, обеспечивающего поступление средств в региональный фонд финансовой поддержки поселений в размере указанных субвенций.

Порядок расчета уровня бюджетной обеспеченности поселений в отчетном финансовом году, определения размеров указанных субвенций, централизации части доходов от местных налогов и сборов и (или) снижения нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов устанавливается законом субъекта Федерации в соответствии с требованиями федерального законодательства.

Размер субвенции для отдельного поселения не может превышать 50% разницы между общими доходами бюджета поселения, учтенными при расчете уровня бюджетной обеспеченности поселения в отчетном финансовом году, и двукратным средним по субъекту Федерации уровнем бюджетной обеспеченности поселений.

Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов).

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

Региональные фонды финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) - фонды, образуемые в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации в целях выравнивания исходя из уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) финансовых возможностей органов местного самоуправления осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения. Порядок образования и предоставления дотаций из данных фондов устанавливается федеральным законодательством.

Дотации из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) распределяются исходя из уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), а также исходя из численности жителей муниципальных районов (городских округов).

Дотации из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) распределяются между муниципальными районами (городскими округами) субъекта Российской Федерации, в которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности бюджета не превышает уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), определенного в качестве критерия для предоставления указанных дотаций бюджетам муниципальных районов (городских округов) в соответствии с методикой, утверждаемой региональным законом в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Общие требования к порядку определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (бюджетов городских округов) и методике распределения дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) устанавливаются Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Использование при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (бюджетов городских округов) показателей фактических доходов и расходов за отчетный период или показателей прогнозируемых на плановый период доходов и расходов отдельных муниципальных районов (городских округов) не допускается.

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

В случаях и порядке, которые установлены Бюджетным кодексом Российской Федерации, часть дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) может предоставляться каждому муниципальному району (городскому округу) субъекта Федерации в расчете на одного жителя.

В случаях и порядке, которые установлены Бюджетным кодексом Российской Федерации, законом субъекта Федерации может быть установлен различный порядок расчета указанной части дотаций для муниципального района и для городского округа, предоставляемых из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) на одного жителя муниципального района (городского округа). Данные дотации могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в бюджеты муниципальных районов (городских округов). Порядок расчета данных нормативов устанавливается региональным законом в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Распределение дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и (или) заменяющие данные дотации дополнительные нормативы отчислений от

федеральных и региональных налогов и сборов в бюджеты муниципальных районов (городских округов) утверждаются законом субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год.

В случае если уровень бюджетной обеспеченности муниципального района (городского округа) до выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) в отчетном финансовом году в расчете на одного жителя в два и более раза превышал средний уровень по данному субъекту Российской Федерации, законом субъекта Федерации о бюджете на очередной финансовый год могут быть предусмотрены перечисление субвенций из бюджета данного муниципального района (городского округа) в региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) либо при невыполнении муниципальным образованием требований указанного закона субъекта Федерации о перечислении субвенций централизация части доходов от местных налогов и сборов и (или) снижение для данного муниципального района (городского округа) нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов до уровня, обеспечивающего поступление средств в региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) в размере указанных субвенций.

Порядок расчета уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) в отчетном финансовом году, определения размеров указанных субвенций и централизации части доходов от местных налогов и сборов и (или) снижения нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов устанавливается законом субъекта Федерации в соответствии с требованиями федерального законодательства.

Размер субвенции для отдельного муниципального района (городского округа) не может превышать 50% разницы между общими доходами бюджета муниципального района (городского округа), учтенными при расчете уровня бюджетной обеспеченности муниципального района (городского округа) в отчетном финансовом году, и двукратным средним по субъекту Федерации уровнем бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов).

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ст. 62) предусматривает возможность предоставления **иных средств финансовой помощи местным бюджетам** из бюджетов других уровней. Основными из них являются фонд муниципального развития и фонд софинансирования социальных расходов.

Фонд муниципального развития - образуемый в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации фонд для предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований.

Отбор инвестиционных программ и проектов, а также муниципальных образований, которым предоставляются указанные субсидии, осуществляется в порядке, установленном региональными законами в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации. Распределение субсидий из фонда муниципального развития между муниципальными образованиями утверждается законом субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год.

Фонд софинансирования социальных расходов - образуемый в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации фонд для предоставления бюджетам муниципальных образований субсидий для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов бюджетов муниципальных образований.

Целевое назначение, условия предоставления и расходования указанных субсидий устанавливаются законом субъекта Российской Федерации. Отбор муниципальных образований, которым предоставляются указанные субсидии, и распределение указанных субсидий между муниципальными образованиями осуществляются по единой методике, утверждаемой региональными законами в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

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

В соответствии с Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год в фонд муниципального развития и фонд софинансирования социальных расходов могут зачисляться субсидии из федерального бюджета.

Порядок предоставления **субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий** урегулирован в ст. 63 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Общий

размер субвенций, предоставляемых из федерального и регионального бюджетов местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий, определяется федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и законом субъекта Федерации о бюджете на очередной финансовый год отдельно по каждому из указанных государственных полномочий.

Региональный фонд компенсаций - это создаваемый в составе бюджета субъекта Российской Федерации фонд, из средств которого предоставляются местным бюджетам субвенции на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. Этот фонд 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 Федерации.

Субвенции из регионального фонда компенсаций распределяются между всеми муниципальными образованиями субъекта Федерации, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия, пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг муниципального образования с учетом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг (объем выплат), и утверждаются законом субъекта Федерации о бюджете на очередной финансовый год по каждому муниципальному образованию и виду субвенции. Формирование, распределение, перечисление и учет субвенций, предоставляемых из регионального фонда компенсаций, производятся в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Субвенции, предоставляемые из федерального фонда компенсаций на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами, распределяются между всеми субъектами Федерации в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг субъекта Российской Федерации с учетом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг (объем выплат), и утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год по каждому субъекту Федерации и виду субвенции.

§ 5. Муниципальный заказ

Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд". Данный Федеральный закон регулирует отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, в том числе устанавливает единый порядок размещения заказов.

Это необходимо в целях обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов, эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов, обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов.

Муниципальные нужды - это обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов в соответствии с расходными обязательствами муниципальных образований потребности муниципальных образований в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальными заказчиками могут выступать органы местного самоуправления, а также уполномоченные ими на размещение заказов получатели бюджетных средств при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет бюджетных средств.

В случае если создан орган местного самоуправления, уполномоченный на осуществление функций по размещению заказов для муниципальных заказчиков, этот орган осуществляет данные функции, за

исключением подписания государственных или муниципальных контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд. При этом муниципальные контракты подписываются муниципальными заказчиками. Порядок взаимодействия уполномоченного органа и муниципальных заказчиков должен устанавливаться решением о создании такого уполномоченного органа.

Муниципальный заказ на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг оплачивается за счет средств местного бюджета.

Порядок формирования, обеспечения размещения, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа устанавливается уставом муниципального образования и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Размещение муниципального заказа может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса, аукциона, в том числе аукциона в электронной форме, либо без проведения торгов (запрос котировок у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), на товарных биржах).

§ 6. Муниципальные заимствования

Согласно [ст. 64](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" муниципальные образования вправе осуществлять муниципальные заимствования, в том числе путем выпуска муниципальных ценных бумаг, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и уставом муниципального образования.

Федеральным [законом](#) от 29 июля 1998 г. N 136-ФЗ "Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг" устанавливаются: порядок возникновения в результате осуществления эмиссии муниципальных ценных бумаг и исполнения обязательств муниципальных образований; процедура эмиссии муниципальных ценных бумаг и особенности их обращения; порядок раскрытия информации эмитентами указанных ценных бумаг в части, не регламентированной законодательством Российской Федерации. В соответствии с этим Федеральным [законом](#) муниципальными ценными бумагами признаются ценные бумаги, выпущенные от имени муниципального образования.

Эмитентом ценных бумаг муниципального образования выступает исполнительный орган местного самоуправления, осуществляющий указанные функции в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и уставом муниципального образования.

Рекомендуемая литература к главе 10

1. Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1997.
2. Селюков А.Д. Финансовое обеспечение местного самоуправления. М., 2003.
3. Ефимчук И.В. Муниципальная собственность и ее эффективность в системе рыночных отношений. Н. Новгород, 1999.
4. Зуев В.М., Кузнецов С.С. Финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации: правовой аспект. Томск, 1999.

Глава 11. ОРГАНЫ И ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Правовые основы организации деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления

Согласно [ст. 12](#) Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Это предопределяет достаточно широкую степень независимости органов местного самоуправления от решений и действий органов государственной власти.

Согласно [п. "н" ч. 1 ст. 72](#) Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Однако содержание конституционного термина "общие принципы" законодательно не определено, что дает федеральному законодателю

практически неограниченные возможности в регламентации деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации. Можно полагать, что в предусмотренном [ст. 72](#) Конституции Российской Федерации федеральном законе должны содержаться лишь основные, исходные положения по организации деятельности органов местного самоуправления. В свою очередь, субъекты Российской Федерации в своих нормативных правовых актах должны конкретизировать такие основные принципы.

В развитие федерального и регионального законодательства статус органов местного самоуправления закрепляется в уставах соответствующих муниципальных образований. В данных уставах регулируются основные положения по организации органов местного самоуправления. Помимо этого во многих муниципальных образованиях принимаются и специальные положения, регулирующие статус органов местного самоуправления (о представительном органе, главе муниципального образования, администрации муниципального образования, контрольном органе муниципального образования и др.). Однако в этих положениях отдельные полномочия органов местного самоуправления могут лишь получать дальнейшую конкретизацию, и в них не должно осуществляться изменение компетенции органов местного самоуправления, установленной уставом муниципального образования.

Вопросы, отнесенные к компетенции органов местного самоуправления, решаются ими самостоятельно. Вмешательство органов государственной власти в их компетенцию недопустимо. Органы местного самоуправления обладают значительными полномочиями в различных сферах жизни соответствующего муниципального образования. Конечно же, нельзя забывать, что компетенция органов местного самоуправления не может быть безграничной, поскольку значительная часть полномочий в соответствующих сферах осуществляется также федеральными и региональными органами государственной власти.

§ 2. Структура органов местного самоуправления

В соответствии с [ч. 1 ст. 131](#) Конституции Российской Федерации структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Что именно необходимо понимать под структурой органов местного самоуправления в [Конституции](#) Российской Федерации - не уточняется. Полагаем, что структура органов местного самоуправления включает перечень органов местного самоуправления, которые делятся на выборные и иные органы. Данные органы должны образовываться в соответствии с общими принципами построения системы органов местного самоуправления в каждом муниципальном образовании и уставом муниципального образования. Структура органов местного самоуправления муниципального образования должна закрепляться в его уставе, в котором также должны быть указаны выборные и иные органы местного самоуправления, имеющиеся в муниципальном образовании. При этом необходимо учитывать позицию Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой понятия "органы местного самоуправления" и "должностные лица местного самоуправления" не являются взаимоисключающими: должностное лицо местного самоуправления в зависимости от его полномочий может выступать в качестве органа местного самоуправления ^{<1>}.

^{<1>} См.: [Определение](#) Конституционного Суда РФ от 26 сентября 1996 г. N 92-О.

Органы местного самоуправления - это избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, осуществляющие функции публичной власти на территории муниципального образования. Органы местного самоуправления наделяются собственной компетенцией на решение вопросов местного значения, а также могут исполнять некоторые государственные полномочия по поручению органов государственной власти.

Структуру органов местного самоуправления составляют:

- представительный орган;
- глава муниципального образования;
- местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);
- контрольный орган муниципального образования;
- иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа, главы

муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Уставом муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования.

Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, которые установлены Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Структура органов местного самоуправления в случае образования на межселенных территориях вновь образованного муниципального образования или в случае создания вновь образованного муниципального образования путем преобразования существующего муниципального образования определяется населением на местном референдуме (в муниципальном образовании с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек - на сходе граждан) или представительным органом муниципального образования и закрепляется в уставе муниципального образования.

Проведение местного референдума или схода граждан по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования обеспечивают органы государственной власти субъекта Федерации при наличии соответствующей инициативы жителей вновь образованного муниципального образования.

Местный референдум по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования проводится в случае, если в течение одного месяца со дня вступления в силу регионального закона об установлении границ соответствующего муниципального образования с инициативой о проведении местного референдума выступила группа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, которая образована в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Федерации о проведении местного референдума. Указанная группа должна организовать сбор подписей жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, в количестве не менее 3% от их общей численности и представить подписные листы в избирательную комиссию субъекта Федерации в порядке и сроки, которые установлены федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним региональным законом о проведении местного референдума.

Избирательная комиссия субъекта Федерации формирует избирательную комиссию муниципального образования, которая проверяет подлинность собранных подписей, назначает дату проведения местного референдума, а также осуществляет иные предусмотренные федеральными и региональными законами полномочия избирательной комиссии муниципального образования по проведению местного референдума.

Полномочия избирательной комиссии муниципального образования могут возлагаться на территориальную избирательную комиссию в соответствии с Федеральным [законом](#) от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

Полномочия местной администрации по материально-техническому обеспечению проведения местного референдума осуществляет исполнительный орган государственной власти соответствующего субъекта Федерации.

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

Выборы в органы местного самоуправления вновь образованного муниципального образования должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня его создания.

Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, которые на день создания вновь образованного муниципального образования осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на соответствующих территориях, действуют в части, не противоречащей федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, конституциям (уставам), законам и иным нормативным правовым актам субъектов Федерации, а также муниципальным правовым актам органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования.

Органы местного самоуправления вновь образованного муниципального образования в соответствии со своей компетенцией являются правопреемниками органов местного самоуправления, которые на день создания вновь образованного муниципального образования осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на соответствующей территории, в отношениях с федеральными и региональными органами, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами. Вопросы правопреемства подлежат урегулированию муниципальными правовыми актами вновь образованного муниципального образования.

До урегулирования муниципальными правовыми актами вновь образованного муниципального образования вопросов правопреемства в отношении органов местных администраций, муниципальных учреждений, предприятий и организаций, ранее созданных органами местного самоуправления, которые на день создания вновь образованного муниципального образования осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на соответствующей территории, или с их участием, соответствующие органы местных администраций, муниципальные учреждения, предприятия и организации продолжают осуществлять свою деятельность с сохранением их прежней организационно-правовой формы.

В решении о структуре органов местного самоуправления муниципального образования, принимаемом на местном референдуме (сходе граждан), устанавливаются структура (перечень) и наименования органов местного самоуправления, а также 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, принявшего указанное решение.

Финансирование расходов на содержание органов местного самоуправления осуществляется исключительно за счет собственных доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований.

§ 3. Органы местного самоуправления как юридические лица

От имени муниципального образования приобретать и осуществлять имущественные и иные права и обязанности, выступать в суде без доверенности могут глава местной администрации, другие должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования.

Органы местного самоуправления, которые в соответствии с Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом.

Представительный орган муниципального образования и местная администрация как юридические лица действуют на основании общих для организаций данного вида положений Федерального [закона](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в соответствии с Гражданским [кодексом](#) Российской Федерации 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, содержащий решение о наделении этого представительного органа правами

юридического лица;

для иных органов местного самоуправления - решение представительного органа 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.

§ 4. Статус депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления

Депутат - это член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения.

Должностное лицо местного самоуправления - это выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления.

Выборное должностное лицо местного самоуправления - это должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах.

Член выборного органа местного самоуправления - это выборное должностное лицо органа местного самоуправления, сформированного на муниципальных выборах.

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

Срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет.

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

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

Решение об изменении срока полномочий, а также 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.

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 - 1 депутат.

Выборные должностные лица местного самоуправления не могут быть депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации Федерального Собрания, депутатами законодательных органов власти субъектов Федерации, занимать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Федерации, а также должности государственной гражданской службы и муниципальные должности муниципальной службы.

Депутаты представительного органа муниципального образования не могут одновременно исполнять полномочия выборных должностных лиц местного самоуправления, замещать должности руководителей муниципальных органов, муниципальных учреждений и предприятий, за исключением случаев, установленных Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Выборные должностные лица местного самоуправления не могут одновременно замещать должности руководителей муниципальных органов, муниципальных учреждений и предприятий.

Депутаты представительного органа муниципального образования, выборные должностные лица местного самоуправления не могут одновременно исполнять полномочия депутата, выборного должностного лица местного самоуправления иного муниципального образования, за исключением случаев, установленных Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Осуществляющие свои полномочия на постоянной основе депутат, член выборного органа, выборное должностное лицо местного самоуправления не вправе:

- 1) заниматься предпринимательской деятельностью;
- 2) состоять членом управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;
- 3) заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;
- 4) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории России их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Гарантии прав депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления при привлечении их к уголовной или административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении в отношении их иных уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в отношении депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, занимаемого ими жилого и (или) служебного помещения, их багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых ими средств связи, принадлежащих им документов устанавливаются федеральными законами. В настоящее время этот порядок установлен Уголовно-процессуальным [кодексом](#) Российской Федерации и [Кодексом](#) Российской Федерации об административных правонарушениях.

Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, в том числе по истечении срока их полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом, членом выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

В целях недопущения коррупционных действий установлено, что депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, осуществляющие полномочия на постоянной основе, не могут участвовать в качестве защитника или представителя (кроме случаев законного представительства) по гражданскому или уголовному делу либо делу об административном правонарушении.

Формами работы депутатов с избирателями являются встречи с избирателями, их прием, рассмотрение поступивших предложений, заявлений и жалоб избирателей, по результатам которых депутаты принимают меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации и уставом муниципального образования. Депутат отвечает на письма избирателей, изучает поступившие от них предложения и жалобы, осуществляет личный прием граждан. Общий порядок работы депутатов с избирателями, процедура обращений депутатов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, вопросы гарантий депутатской деятельности, материального обеспечения депутатов при работе с избирателями, как правило, определяются уставом муниципального образования или регламентом представительного органа.

Досрочное прекращение полномочий депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления.

Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного

лица местного самоуправления прекращаются досрочно в случае:

- смерти;
- отставки по собственному желанию;
- признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления; приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина России на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин России, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;
- отзыва избирателями;
- досрочного прекращения полномочий соответствующего органа местного самоуправления;
- призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу;
- в иных случаях, установленных Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Рекомендуемая литература к главе 11

1. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М., 2001.
2. Игнатюк Н.А. [Система органов местного самоуправления](#) // Журнал российского права. 1998. N 6.

Глава 12. ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

§ 1. Представительный орган в структуре органов местного самоуправления

В структуре органов местного самоуправления муниципального образования ведущая роль принадлежит представительному органу. Представительный орган в своих решениях выражает волю граждан, проживающих на территории соответствующего муниципального образования. Поэтому необходимы дополнительные меры по усилению представительной функции этого органа. На первый план должно выходить выражение представительным органом мнения избирателей, их социальных интересов, согласование усилий различных политических сил в муниципальных образованиях, формирование гражданской позиции населения. Представительный орган должен являться своего рода трибуной для выражения различных мнений представителями избирателей и для обсуждения жизненно важных вопросов муниципального образования.

Наименования представительных органов муниципальных образований различны. Чаще всего - Дума (городская, сельская или поселковая), Совет депутатов, Городское собрание.

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

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

Представительный орган городского поселения, муниципального района, городского округа обладает правами юридического лица. Представительный орган сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения может обладать правами юридического лица в соответствии с уставом муниципального образования.

Как правило, представительный орган муниципального образования имеет обособленное имущество, от своего имени приобретает и осуществляет имущественные и неимущественные права и обязанности, может быть истцом, ответчиком в судах, иметь печать, штамп, бланк с соответствующей символикой, счета в банковских и кредитных учреждениях.

§ 2. Порядок формирования представительного органа

Представительные органы муниципальных образований формируются на основе всеобщего участия населения, прежде всего путем выборов. Порядок формирования представительных органов для поселений и для муниципальных районов может быть различен. Представительный орган поселения всегда состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. Единственным исключением из этого правила являются представительные органы малочисленных поселений. Если же в таком малочисленном поселении проживает менее 100 человек, обладающих избирательным правом, то в этом случае представительный орган поселения не формируется и полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан <1>.

<1> О сходе граждан см. подробнее [§ 6 гл. 6](#) настоящего пособия.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" ([ст. 35](#)) предусматривает два варианта формирования представительного органа муниципального района.

Основным для большинства муниципальных районов является **первый вариант**, согласно которому представительный орган избирается на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать двух пятых от установленной численности представительного органа муниципального района.

Следует заметить, что положение, согласно которому число депутатов представительного органа муниципального района, избираемых от одного поселения, не может превышать двух пятых от установленной численности представительного органа муниципального района, противоречит Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в части необходимости соблюдения примерного равенства избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10% ([п. 4 ст. 18](#)) и тем самым нарушает принцип равного избирательного права. В данном случае Федеральный [закон](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" исходит из необходимости представительства в выборных коллегиальных органах муниципального района не только избирателей как отдельных лиц, но и муниципальных образований. В этой связи число мандатов в представительном органе муниципального района не обязательно должно полностью соответствовать численности избирателей соответствующих поселений.

Согласно **второму варианту** представительный орган муниципального района состоит из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства, определяемой в порядке, установленном [ст. 35](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Так, представительный орган муниципального района формируется, если такое решение в течение одного года со дня выдвижения соответствующей инициативы поддержано представительными органами не менее чем двух третей поселений, входящих в состав муниципального района. Инициатива о таком порядке формирования представительного органа оформляется решением представительного органа, расположенного в границах муниципального района поселения. В решении указывается предлагаемая норма представительства депутатов представительных органов поселений в представительном органе муниципального района, а также день начала работы сформированного в соответствии с указанным порядком представительного органа муниципального района. День начала работы данного органа не может быть ранее дня истечения срока полномочий представительного органа муниципального района, сформированного в соответствии с рассмотренным нами первым вариантом.

Представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в

случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов.

Уставом муниципального образования должна определяться правомочность заседания представительного органа муниципального образования. При этом заседание представительного органа муниципального образования не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50% от числа избранных депутатов. Заседания представительного органа муниципального образования проводятся не реже одного раза в три месяца.

Вновь избранный представительный орган муниципального образования собирается на первое заседание в установленный уставом муниципального образования срок, который не может превышать 30 дней со дня избрания представительного органа муниципального образования в правомочном составе.

§ 3. Численность депутатов представительного органа

Численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа, определяется уставом муниципального образования. При этом в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установлена минимальная численность депутатов представительного органа поселения, которая жестко привязана к численности населения соответствующего поселения. Такая численность не может быть менее:

- 7 человек - при численности населения менее 1000 человек;
- 10 человек - при численности населения от 1000 до 10000 человек;
- 15 человек - при численности населения от 10000 до 30000 человек;
- 20 человек - при численности населения от 30000 до 100000 человек;
- 25 человек - при численности населения от 100000 до 500000 человек;
- 35 человек - при численности населения свыше 500000 человек.

Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек.

Численность депутатов представительного органа внутригородской территории города федерального значения определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 10 человек.

§ 4. Компетенция представительного органа

Представительные органы обладают значительным набором полномочий в различных сферах жизни соответствующего муниципального образования: в организации деятельности органов местного самоуправления, в области бюджета, экономических и финансовых отношений, в области землепользования, природопользования, охраны окружающей природной среды, объектов природы, истории и культуры и др.

В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся: принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений; утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;

определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами

субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. Среди таких полномочий можно назвать следующие:

- принятие решения о назначении местного референдума;
- назначение выборов депутатов представительного органа муниципального образования;
- назначение выборов главы муниципального образования;
- дача согласия на назначение на должность отдельных должностных лиц администрации муниципального образования;
- осуществление права законодательной инициативы в законодательном органе государственной власти субъекта Федерации;
- заслушивание отчетов должностных лиц администрации муниципального образования и руководителей муниципальных предприятий, учреждений, организаций о текущей работе и внесение главе муниципального образования представлений по их отчетам;
- установление порядка назначения на должность и освобождения от должности руководителей муниципальных предприятий, учреждений и организаций;
- утверждение документов территориального планирования муниципального образования и иной градостроительной документации;
- назначение в соответствии с уставом муниципального образования голосования по отзыву депутата представительного органа, главы муниципального образования; голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, а также преобразования муниципального образования;
- установление в соответствии с уставом муниципального образования порядка реализации правотворческой инициативы граждан;
- назначение в соответствии с уставом муниципального образования публичных слушаний, проводимых по инициативе населения или представительного органа муниципального образования;
- определение в соответствии с уставом муниципального образования порядка назначения и проведения опроса граждан, назначение опроса граждан;
- определение в соответствии с уставом муниципального образования порядка назначения и проведения собрания граждан, а также полномочий собрания граждан; назначение собрания граждан, проводимого по инициативе населения или представительного органа муниципального образования;
- определение в соответствии с уставом муниципального образования порядка назначения и проведения конференций граждан; назначение конференций граждан, проводимых по инициативе населения или представительного органа муниципального образования;
- установление в соответствии с законом субъекта Федерации и уставом муниципального образования порядка и сроков рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления муниципального района;
- утверждение структуры администрации муниципального образования;
- формирование контрольного органа муниципального образования, определение порядка его работы и полномочий;
- определение порядка приватизации муниципального имущества в соответствии с федеральным законодательством;
- утверждение перечня объектов муниципальной собственности, приобретение, создание и преобразование которых требует согласия представительного органа муниципального образования;
- определение порядка предоставления и изъятия земельных участков в соответствии с земельным законодательством;
- установление правил проведения открытого конкурса по размещению муниципального заказа, финансируемого за счет местного бюджета на выполнение работ (оказание услуг), внесение в них изменений и дополнений;
- установление порядка привлечения заемных средств, в том числе за счет выпуска муниципальных ценных бумаг, и др.

Контрольные полномочия.

Осуществление контрольных полномочий играет важную роль в деятельности представительного органа муниципального образования. Осуществление контрольных полномочий пронизывает всю компетенцию этого органа. Кроме того, наличие достаточных контрольных полномочий позволяет значительно укрепить авторитет представительного органа.

В советский период Советам народных депутатов принадлежала ведущая роль в осуществлении контроля. Все иные органы и должностные лица были подконтрольны им. Но на практике контроль со стороны представительных органов того периода был достаточно слабым и формальным. Однако

представительные органы муниципальных образований прошли значительный путь по созданию действенного механизма контроля. Усиление контрольных полномочий является одним из важнейших приоритетов в деятельности представительного органа муниципального образования.

Особое значение имеют такие виды контроля представительного органа муниципального образования, как:

- контроль за исполнением местного бюджета (финансовый контроль);
- контроль за исполнением органами и должностными лицами муниципального образования полномочий по решению вопросов местного значения;
- контроль за соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью муниципального образования.

Рассмотрим данные полномочия подробнее.

Представительные органы муниципальных образований осуществляют следующие формы **финансового контроля**: предварительный контроль; текущий контроль; последующий контроль <1>.

<1> Финансовый контроль представительного органа муниципального образования с высокой степенью детализации регламентирован в Бюджетном [кодексе](#) РФ.

При предварительном контроле в ходе обсуждения и утверждения проектов актов о бюджете и иных проектов решений по бюджетно-финансовым вопросам осуществляется оценка последствий принятия таких актов.

При текущем контроле исполнение местного бюджета рассматривается на заседаниях специально созданных комитетов, бюджетно-финансовых комиссий представительного органа муниципального образования, в ходе депутатских слушаний и в связи с депутатскими запросами.

Последующий контроль осуществляется представительным органом муниципального образования в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении местного бюджета.

Зачастую уставами муниципальных образований предусматривается обязанность представления в представительный орган отчетов либо заслушивания главы муниципального образования, в том числе и по вопросу исполнения местного бюджета.

Контроль представительного органа муниципального образования за соблюдением и исполнением муниципальных правовых актов является важным его полномочием. Представительный орган муниципального образования нередко дает оценку состоянию соблюдения и исполнения муниципальных правовых актов и в случае необходимости принимает решение о подготовке изменений и дополнений в такие акты, о проведении дополнительных и последующих проверок за соблюдением и исполнением муниципальных правовых актов.

Запрос представительного органа и запрос депутата. Представительный орган вправе направить запрос главе муниципального образования, руководителям структурных подразделений администрации муниципального образования, иным должностным лицам органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов и должностных лиц. Запрос, как правило, принимается большинством голосов от установленного числа депутатов представительного органа в порядке, установленном его регламентом.

Депутат представительного органа вправе направить запрос главе муниципального образования, руководителям структурных подразделений администрации муниципального образования, иным должностным лицам органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов и должностных лиц. Запрос депутата направляется им самостоятельно и не требует оглашения на заседании представительного органа муниципального образования. Нередко депутат, направивший запрос, имеет право принимать непосредственное участие в рассмотрении поставленных им в запросе вопросов. О дне рассмотрения поставленных в запросе вопросов депутат, направивший запрос, должен быть извещен заблаговременно.

Конечно, следует учитывать, что формальное наличие у представительного органа муниципального образования контрольных полномочий далеко не всегда означает реальное их использование. Например, только одного указания на то, что представительный орган осуществляет контроль за исполнением установленного порядка распоряжения муниципальной собственностью, будет недостаточно. В уставе муниципального образования необходимо четко определить, каким образом осуществляется такой контроль, регламентировав при этом его этапы и процедуры. В ряде муниципальных образований принимаются и специальные акты, регламентирующие контрольную деятельность представительного органа муниципального образования.

§ 5. Организация деятельности представительного органа

Представительные органы муниципальных образований реализуют значительный объем полномочий по организации собственной деятельности: подтверждают полномочия депутатов, а также досрочное прекращение их полномочий, решают вопрос о досрочном прекращении полномочий самого представительного органа, избирают председателя, его заместителей, образуют комиссии, комитеты, утверждают структуру, штаты, фонд оплаты труда аппарата представительного органа, утверждают положение о нем, планируют и осуществляют предусмотренные местным бюджетом расходы, связанные с деятельностью представительного органа.

К полномочиям по организации деятельности представительного органа муниципального образования также относится утверждение правового акта, определяющего внутренний порядок его деятельности (регламента). В регламентах детализируется правотворческий процесс в представительном органе муниципального образования, устанавливается порядок работы представительного органа.

Наличие системы **комиссий и (или) комитетов** является одной из особенностей внутренней организации представительного органа муниципального образования. Во многих муниципальных образованиях представительные органы образуют постоянные комитеты (комиссии) из числа своих депутатов. Такие комитеты и комиссии образуются в целях разработки базовых, концептуальных предложений по реализации полномочий представительного органа муниципального образования, предварительного рассмотрения проектов правовых актов и их подготовки к рассмотрению представительным органом, а также рассмотрения иных вопросов, отнесенных к ведению представительного органа. Представительный орган муниципального образования может создавать временные комиссии из числа депутатов. Временные комитеты (комиссии) создаются для решения конкретной задачи и (или) на определенный срок.

Решение об образовании или о ликвидации комитета (комиссии) оформляется решением представительного органа муниципального образования.

Заседания представительного органа муниципального образования. Заседания являются основной формой деятельности представительного органа муниципального образования. Они созываются председателем представительного органа, как правило, не реже одного раза в месяц, по утвержденному графику. Внеочередные заседания созываются по инициативе главы муниципального образования, председателя представительного органа либо по требованию определенного числа депутатов.

Заседания представительного органа являются открытыми. Открытость заседаний гарантируется возможностью присутствия на них заинтересованных лиц. В случаях, предусмотренных федеральным законодательством, представительный орган муниципального образования вправе проводить закрытые заседания. Продолжительность и порядок проведения заседаний представительного органа определяются регламентом данного органа. Первое заседание представительного органа муниципального образования, как правило, открывает старейший по возрасту депутат, который ведет заседание до избрания председателя данного органа.

На заседаниях представительного органа муниципального образования каждый депутат имеет один голос. На заседаниях представительного органа муниципального образования решения по рассматриваемым вопросам принимаются в основном открытым голосованием. Открытое голосование может быть поименным. Голосование может осуществляться также с использованием электронной системы подсчета голосов (в случае наличия такой технической возможности).

Для совместной деятельности и выражения единой позиции по вопросам, рассматриваемым представительным органом муниципального образования, депутаты могут образовывать **депутатские объединения** (фракции и депутатские группы). Депутат вправе состоять только в одном депутатском объединении.

Депутатское объединение, сформированное на основе политического объединения, прошедшего в представительный орган муниципального образования по избирательному округу, как правило, именуется фракцией. Депутаты, не состоящие во фракциях, вправе образовывать депутатские группы. Фракции и депутатские группы обладают равными правами.

Аппарат представительного органа. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ст. 41) предусматривает наделение представительного органа правами юридического лица. Это требует создания механизма "освоения"

новых полномочий представительного органа муниципального образования. Поэтому нередко вопросы обеспечения деятельности представительного органа возлагаются на его аппарат.

Аппарат представительного органа создается для организационного, правового, информационного и материально-технического обеспечения деятельности представительного органа, оказания помощи комиссиям (комитетам) и депутатам. Представительный орган муниципального образования самостоятельно решает вопросы о его структуре и численности его сотрудников в пределах утвержденных в местном бюджете средств на содержание представительного органа.

§ 6. Председатель представительного органа

Организацию деятельности представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет глава муниципального образования.

В случае если глава муниципального образования является главой местной администрации, организацию деятельности представительного органа осуществляет председатель представительного органа, избираемый этим органом из своего состава. В этом случае председатель представительного органа, как правило, избирается данным органом из числа депутатов путем тайного голосования большинством от установленной численности депутатов на срок полномочий представительного органа. Представительный орган вправе избрать из своего состава иных должностных лиц.

Председатель и иные должностные лица представительного органа подотчетны данному органу и могут быть освобождены от должности путем тайного голосования на заседании представительного органа, как правило, большинством от установленной численности депутатов.

Председатель представительного органа издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности этого органа.

Как правило, председатель представительного органа муниципального образования:

1) осуществляет руководство подготовкой заседаний представительного органа и вопросов, выносимых на рассмотрение представительного органа;

2) ведет заседания представительного органа, ведет внутренним распорядком представительного органа;

3) представляет представительный орган в отношениях с органами местного самоуправления муниципального образования, органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями;

4) созывает заседания представительного органа, доводит до сведения депутатов время их проведения, а также проект повестки дня;

5) осуществляет общее руководство работой аппарата представительного органа; в соответствии с законодательством о труде пользуется правом найма и увольнения работников аппарата представительного органа; налагает дисциплинарные взыскания на работников аппарата, решает вопросы об их поощрении;

6) координирует деятельность комитетов (комиссий) представительного органа;

7) подписывает протоколы заседаний и другие документы представительного органа;

8) осуществляет иные полномочия в соответствии с уставом муниципального образования и регламентом представительного органа.

§ 7. Досрочное прекращение полномочий представительного органа

Полномочия представительного органа муниципального образования независимо от порядка его формирования могут быть прекращены досрочно в случае, если соответствующим судом установлено, что представительным органом принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Федерации, уставу муниципального образования, а представительный орган в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт.

Полномочия представительного органа муниципального образования могут быть также прекращены в случаях:

принятия указанным органом решения о самороспуске. При этом решение о самороспуске

принимается в порядке, определенном уставом муниципального образования. Как правило, с мотивированной инициативой о самороспуске может выступить группа депутатов численностью не менее половины от установленного числа депутатов представительного органа путем подачи письменного заявления. Заявление подписывается каждым из указанных депутатов. Решение о самороспуске обычно принимается не менее чем двумя третями голосов от установленного числа депутатов представительного органа;

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

преобразования муниципального образования, осуществляемого в соответствии с [ч. ч. 3, 4 - 7 ст. 13](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а также в случае упразднения муниципального образования;

утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;

увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25%, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

Досрочное прекращение полномочий представительного органа влечет досрочное прекращение полномочий его депутатов.

В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа, состоящего из депутатов, избранных населением непосредственно, досрочные выборы в указанный представительный орган проводятся в сроки, установленные федеральным законом.

В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального района, сформированного по рассмотренному нами выше второму варианту, представительные органы соответствующих поселений обязаны в течение одного месяца избрать в состав представительного органа муниципального района других депутатов.

Рекомендуемая литература к главе 12

1. Пылин В.В. Представительные органы местного самоуправления. М., 1998.
2. Васильев В.И. От Советов к муниципалитетам: что показал анализ регламентов представительных органов // Журнал российского права. 1998. N 4/5.
3. Васильев В.И., Павлушкин А.В., Постников А.Е. [Формирование представительного органа](#) муниципального района из представителей поселений // Журнал российского права. 2008. N 3.

Глава 13. ГЛАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

§ 1. Статус главы муниципального образования

Глава муниципального образования - это высшее должностное лицо муниципального образования, наделенное уставом муниципального образования и законодательством собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования:

1) избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава;

2) в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;

3) в случае формирования представительного органа муниципального района по рассмотренному нами выше второму варианту формирования представительного органа <1> исполняет полномочия его председателя;

<1> См. [§ 3 гл. 12](#) настоящего пособия.

4) в случае избрания представительным органом муниципального образования исполняет

полномочия его председателя;

5) не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации.

Указанные в двух последних пунктах ограничения не распространяются на органы местного самоуправления муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, в котором предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа.

§ 2. Полномочия главы муниципального образования

Согласно [ст. 36](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" глава муниципального образования в пределах своих полномочий:

представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;

подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;

издает в пределах своих полномочий правовые акты;

вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа.

В зависимости от своего статуса, закрепленного в уставе муниципального образования, глава муниципального образования может наделяться широким кругом других полномочий. Например, глава муниципального образования:

вправе вносить на рассмотрение в представительный орган муниципального образования проекты нормативных правовых актов;

от имени муниципального образования приобретает и осуществляет имущественные и иные права и обязанности;

в случае если это предусмотрено уставом муниципального образования, обязан представлять представительному органу ежегодный отчет о своей деятельности, деятельности администрации муниципального района и ее структурных подразделений;

вправе предлагать вопросы в повестку дня заседаний представительного органа муниципального образования;

разрабатывает и вносит в представительный орган на утверждение проект местного бюджета муниципального образования, планы и программы социально-экономического развития муниципального образования, а также отчеты об их исполнении;

в случае если это предусмотрено уставом муниципального образования, разрабатывает и представляет на утверждение представительного органа структуру администрации муниципального образования;

утверждает положения о структурных подразделениях администрации;

в случае если это предусмотрено уставом муниципального образования, с согласия представительного органа назначает на должность отдельных должностных лиц администрации муниципального образования;

назначает на должность и освобождает от должности руководителей структурных подразделений администрации муниципального образования;

назначает на должности муниципальной службы и увольняет с должности муниципальных служащих в соответствии с законодательством;

назначает в соответствии с уставом муниципального образования публичные слушания, проводимые по его инициативе;

назначает в соответствии с уставом муниципального образования собрания граждан, проводимые по его инициативе;

назначает в соответствии с уставом муниципального образования конференции граждан, проводимые по его инициативе;

ведет прием граждан, организует рассмотрение их предложений, просьб и жалоб, принимает по ним решения;

заключает от имени администрации муниципального образования договоры в пределах своей компетенции.

Глава муниципального района осуществляет иные полномочия, предусмотренные федеральным и

региональным законодательством, а также уставом муниципального образования.

§ 3. Подотчетность главы муниципального образования

В соответствии с Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

Подотчетность главы муниципального района, как правило, устанавливается в следующих формах:

- 1) информирование населения о текущей работе через средства массовой информации;
- 2) проведение встреч с населением;
- 3) ответы на запросы отдельных депутатов и представительного органа муниципального образования в порядке, установленном уставом муниципального образования;
- 4) представление главой муниципального образования представительному органу ежегодного отчета о своей деятельности, деятельности администрации муниципального образования и ее структурных подразделений, о выполнении планов и программ социально-экономического развития муниципального образования. Представительный орган муниципального образования при этом может принять решение об одобрении или признании неудовлетворительными результатов деятельности главы муниципального образования.

§ 4. Досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования

Полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае:

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 3) отрешения от должности в соответствии со [ст. 74](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации";
- 4) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 5) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 6) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 7) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 8) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления; приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина России на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин России, имеющий гражданство иностранного государства, 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, если глава муниципального образования был избран из состава данного органа;
- 12) преобразования муниципального образования, осуществляемого в соответствии с [ч. ч. 3, 4 - 7 ст. 13](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а также в случае упразднения муниципального образования;
- 13) утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;
- 14) увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25%, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

В случаях, когда глава муниципального образования временно (в связи с болезнью или отпуском) не может исполнять свои обязанности, их исполняет должностное лицо, предусмотренное уставом муниципального образования субъекта Федерации. В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования его полномочия временно исполняет должностное лицо местного

самоуправления, определяемое в соответствии с уставом муниципального образования. Чаще всего это заместитель (первый заместитель) главы муниципального образования. В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, избранного на муниципальных выборах, досрочные выборы главы муниципального образования проводятся в сроки, установленные Федеральным [законом](#) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

Рекомендуемая литература к главе 13

1. Еремин А.Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление в Российской Федерации: конституционные вопросы / Под ред. В.Т. Кабышева. Саратов, 2003.
2. Васильев В. Когда городом правит голова // Российская Федерация. 1997. N 12.

Глава 14. АДМИНИСТРАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

§ 1. Администрация муниципального образования в системе органов местного самоуправления

Администрация муниципального образования - это орган местного самоуправления, наделенный уставом муниципального образования исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными и региональными законами.

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

Администрация муниципального образования обладает правами юридического лица, имеет бюджетные и иные счета в банках, гербовую печать со своим наименованием, другие печати, бланки и штампы, необходимые для ее деятельности.

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.

Руководители структурных подразделений администрации издают по вопросам своей компетенции приказы, обязательные для исполнения всеми сотрудниками структурного подразделения.

§ 2. Основные полномочия администрации муниципального образования

Администрация муниципального образования:

- 1) осуществляет исполнительно-распорядительные полномочия по вопросам местного значения муниципального образования, установленные законодательством и уставом муниципального образования;
- 2) осуществляет отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления муниципального образования федеральными и региональными законами;
- 3) разрабатывает проект бюджета муниципального образования, а также проекты программ социально-экономического развития муниципального образования;
- 4) обеспечивает исполнение бюджета муниципального образования, программ социально-экономического развития муниципального образования и готовит отчет об исполнении бюджета, а также отчеты о выполнении указанных программ;
- 5) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными и региональными законами, уставом муниципального образования.

§ 3. Назначение главы местной администрации по контракту

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 Федерации - в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными и региональными законами.

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 региональным законом 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. Члены конкурсной комиссии поселения назначаются представительным органом поселения. При формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе (городском округе) две трети ее членов назначаются представительным органом муниципального района (городского округа), а одна треть - региональным законодательным органом власти по представлению высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

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

Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования.

Глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации. Глава местной администрации не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории России их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

§ 4. Досрочное прекращение полномочий главы местной администрации, осуществляемых на основе контракта

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

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 3) расторжения контракта;
- 4) отрешения от должности в соответствии со [ст. 74](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации";
- 5) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 6) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 7) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 8) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 9) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления; приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина России на территории иностранного

государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин России, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

10) призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу;

11) преобразования муниципального образования, осуществляемого в соответствии с [ч. ч. 3, 4 - 7 ст. 13](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а также в случае упразднения муниципального образования;

12) утраты поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом;

13) увеличения численности избирателей муниципального образования более чем на 25%, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом.

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

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

2) высшего должностного лица (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 и региональными законами;

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

Рекомендуемая литература к главе 14

1. Местное самоуправление: современный опыт законодательного регулирования: Учебное пособие. М., 1998.

2. Козлов Ю.М. Исполнительная власть: муниципальный уровень // Вестник Московского университета. Сер. 2 "Право". 1993. N 2.

Глава 15. КОНТРОЛЬНЫЙ ОРГАН, ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

§ 1. Контрольный орган муниципального образования

Контрольный орган муниципального образования - это орган местного самоуправления, образуемый 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.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" ([ст. 38](#)) предполагает два варианта формирования контрольного органа муниципального образования. Этот орган формируется либо на муниципальных выборах, либо представительным органом в соответствии с уставом муниципального образования.

Результаты проверок, осуществляемых контрольным органом муниципального образования, подлежат опубликованию (обнародованию). Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны представлять в контрольный орган муниципального образования по его требованию необходимую информацию и документы по вопросам, относящимся к их компетенции.

Органы бюджетно-финансового контроля муниципальных образований осуществляют контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивающие контроль за исполнением местного бюджета, расходованием средств, выделенных местному из других бюджетов, а также за использованием объектов собственности муниципального образования. Наименования органов бюджетно-финансового контроля в муниципальных образованиях различны: контрольно-счетные палаты, контрольные палаты, счетные палаты, ревизионные комиссии и др.

Как правило, контрольный орган состоит из председателя контрольного органа и аудиторов.

В настоящее время активно идет процесс становления бюджетно-финансового контроля в муниципалитетах. И во многом от того, насколько подробно в уставах муниципальных образований будут урегулированы контрольные полномочия органов бюджетно-финансового контроля, зависит эффективность всего бюджетного процесса на местном уровне.

§ 2. Избирательная комиссия муниципального образования

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

Достаточно своеобразным является положение избирательной комиссии муниципального образования среди других органов местного самоуправления, установленное Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". С одной стороны, избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, с другой - избирательная комиссия не входит в структуру органов местного самоуправления. Возможно, такой дуализм связан с построением "вертикали" избирательных комиссий в Российской Федерации.

Избирательная комиссия муниципального образования формируется в количестве пяти - одиннадцати членов с правом решающего голоса.

Уставом муниципального образования, нормативным правовым актом органа местного самоуправления избирательной комиссии муниципального образования может быть придан статус юридического лица.

При проведении местных референдумов избирательные комиссии муниципальных образований действуют в качестве комиссий референдума.

Финансовое обеспечение деятельности избирательной комиссии муниципального образования, территориальной комиссии, действующих на постоянной основе и являющихся юридическим лицом, осуществляется за счет средств регионального и (или) местного бюджета в пределах ассигнований, предусмотренных на эти цели законом субъекта Российской Федерации о региональном бюджете на очередной финансовый год и (или) нормативным правовым актом органа местного самоуправления о местном бюджете на очередной финансовый год.

Полномочия избирательной комиссии муниципального образования по решению соответствующей избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, принятому на основании обращения представительного органа этого муниципального образования, могут возлагаться на территориальную комиссию. В случае создания вновь образованного муниципального образования полномочия избирательной комиссии данного муниципального образования по решению избирательной комиссии субъекта Российской Федерации могут быть возложены на территориальную комиссию. Порядок возложения полномочий избирательной комиссии муниципального образования на территориальную комиссию в иных случаях отсутствия представительного органа муниципального образования устанавливается законом субъекта Российской Федерации. Если на территории муниципального образования образуется несколько территориальных комиссий, полномочия избирательной комиссии муниципального образования могут быть возложены на одну из них.

Порядок формирования избирательных комиссий муниципальных образований.

Порядок формирования и полномочия избирательных комиссий муниципальных образований устанавливаются федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним региональным законом, а также уставами муниципальных образований.

Общие условия формирования избирательных комиссий муниципальных образований определены в Федеральном [законе](#) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

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 муниципального образования. Полномочия избирательной комиссии муниципального образования могут быть

прекращены досрочно региональным законом в случае преобразования муниципального образования. Днем досрочного прекращения полномочий такой избирательной комиссии муниципального образования является день вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о преобразовании муниципального образования.

Формирование избирательной комиссии осуществляется представительным органом муниципального образования на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания, законодательном органе власти соответствующего субъекта Федерации; иных общественных объединений; избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования; собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, а также предложений избирательной комиссии муниципального образования предыдущего состава, избирательной комиссии субъекта Федерации, а формирование избирательной комиссии поселения - также на основе предложений избирательной комиссии муниципального района.

Представительный орган муниципального образования обязан назначить не менее половины от общего числа членов избирательной комиссии муниципального образования на основе поступивших предложений:

а) политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации;

б) политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в законодательном органе власти субъекта Федерации;

в) избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования.

Представительный орган муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения обязан назначить не менее двух членов избирательной комиссии муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения на основе поступивших предложений избирательной комиссии субъекта Федерации. Представительный орган поселения обязан назначить не менее двух членов избирательной комиссии поселения на основе поступивших предложений избирательной комиссии муниципального района.

Полномочия избирательной комиссии муниципального образования.

Избирательная комиссия муниципального образования:

осуществляет на территории муниципального образования контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

обеспечивает на территории муниципального образования реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов в органы местного самоуправления, местных референдумов, изданием необходимой печатной продукции;

осуществляет на территории муниципального образования меры по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления, местного референдума соблюдения единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации, между инициативной группой по проведению референдума и иными группами участников референдума для проведения агитации по вопросам референдума;

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;

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;

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;

оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь нижестоящим комиссиям;

заслушивает сообщения органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в органы местного самоуправления, местного референдума;

рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий, а избирательная комиссия муниципального района - также жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) избирательной комиссии поселения, и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами, конституцией (уставом), законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования.

Рекомендуемая литература к главе 15

1. Шохин С.О. Проблемы и перспективы финансового контроля в Российской Федерации. М.: Финансы и статистика, 1999.

2. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов. М., 2003.

Глава 16. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

§ 1. Понятие и принципы муниципальной службы

Муниципальная служба - это профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной. Таким образом, депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, члены избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, с правом решающего голоса муниципальными служащими не являются.

Правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к муниципальным должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований.

Федеральный закон от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" установил общие принципы организации муниципальной службы и основы правового положения муниципальных служащих в Российской Федерации.

Основными принципами муниципальной службы являются:

приоритет прав и свобод человека и гражданина;

равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего;

профессионализм и компетентность муниципальных служащих;

стабильность муниципальной службы;

доступность информации о деятельности муниципальных служащих;

взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;

единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы;

правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;

ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;

внепартийность муниципальной службы.

Финансирование муниципальной службы осуществляется за счет средств местного бюджета. Минимально необходимые расходы муниципальных образований на муниципальную службу учитываются федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации при определении минимальных местных бюджетов.

Муниципальная служба и государственная гражданская служба тесно связаны между собой. Эта

взаимосвязь обеспечивается посредством:

единства основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы;

единства ограничений и обязательств при прохождении гражданской службы и муниципальной службы;

единства требований к подготовке, переподготовке и повышению квалификации гражданских служащих и муниципальных служащих;

учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;

соотнесительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских служащих и муниципальных служащих;

соотнесительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и членов их семей в случае потери кормильца.

§ 2. Должность муниципальной службы. Муниципальный служащий

Должность муниципальной службы - это должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии или лица, замещающего муниципальную должность.

Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым региональным законом. Такой реестр представляет собой перечень наименований должностей муниципальной службы, классифицированных по органам местного самоуправления, избирательным комиссиям, группам и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций.

Должности муниципальной службы подразделяются на группы: высшие, главные, ведущие, старшие и младшие должности муниципальной службы.

Законом субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены классные чины муниципальных служащих и установлен порядок их присвоения, а также порядок их сохранения при переводе муниципальных служащих на иные должности муниципальной службы и при увольнении с муниципальной службы. Такие классные чины указывают на соответствие уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих квалификационным требованиям для замещения должностей муниципальной службы.

Муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета. Лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований, не замещают должности муниципальной службы и не являются муниципальными служащими.

§ 3. Права и обязанности муниципального служащего

Права и обязанности муниципального служащего устанавливаются уставом муниципального образования или нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными и региональными законами.

Как правило, **муниципальный служащий имеет право на:**

ознакомление с должностными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности;

обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

оплату труда и другие выплаты в соответствии с законодательством и трудовым договором (контрактом);

отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;

получение информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности органа местного самоуправления;

защиту сведений о нем;

должностной рост на конкурсной основе, профессиональную переподготовку, повышение квалификации;

членство в профессиональном союзе;

проведение по его заявлению служебной проверки;

пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом;

защиту своих прав и законных интересов на муниципальной службе, включая обжалование в суд их нарушения;

медицинское страхование;

государственную защиту своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества и др.

Как правило, **муниципальный служащий обязан:**

соблюдать [Конституцию](#) Российской Федерации, законодательство, устав муниципального образования и муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение;

исполнять свои должностные обязанности; соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;

исполнять поручения руководителей, данные в пределах их полномочий;

поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения своих должностных обязанностей;

соблюдать служебный распорядок органа местного самоуправления;

не разглашать сведения, составляющие охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства другого государства;

соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению;

беречь муниципальное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей, и др.

Федеральным законом "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" ([ст. 11](#)) установлены ограничения, связанные с муниципальной службой.

Муниципальный служащий не вправе:

заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;

замещать должность муниципальной службы в случае избрания или назначения на государственную должность Российской Федерации либо на государственную должность субъекта Федерации, в случае назначения на должность государственной службы, избрания или назначения на муниципальную должность, избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза;

заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;

состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено законом или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными и региональными законами, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

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;

использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое имущество и служебную информацию;

получать гонорары за публикации и выступления в качестве муниципального служащего;

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;

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;

принимать участие в забастовках;

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. Это ограничение направлено на реализацию указанного выше принципа внепартийности муниципальной службы.

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.

Муниципальный служащий ежегодно в соответствии с федеральным законом, а также гражданин при поступлении на муниципальную службу обязаны представлять в органы государственной налоговой службы сведения о полученных ими доходах и об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, которые являются объектами налогообложения.

Дисциплинарная ответственность муниципального служащего.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него обязанностей на муниципального служащего могут налагаться дисциплинарные взыскания.

За совершение дисциплинарного проступка на муниципального служащего могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, увольнение с муниципальной службы.

§ 4. Гарантии для муниципального служащего

Федеральным [законом](#) "О муниципальной службе в Российской Федерации" закреплён широкий перечень гарантий для муниципального служащего. Так, муниципальному служащему гарантируются:

условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей;

получение денежного содержания;

ежегодный оплачиваемый отпуск;

медицинское обслуживание его и членов его семьи, в том числе после выхода его на пенсию;

пенсионное обеспечение за выслугу лет и в связи с инвалидностью, а также пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;

обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением им должностных обязанностей;

обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения им муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей;

защита его и членов его семьи в случаях и порядке, которые установлены федеральными законами, от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей и др.

В случае ликвидации органа местного самоуправления, сокращения штата работников данного органа муниципальному служащему предоставляются гарантии, установленные трудовым законодательством для работников в случае их увольнения в связи с ликвидацией предприятий, учреждений, организаций, сокращением штата работников.

Законами субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования могут быть предусмотрены дополнительные гарантии для муниципального служащего.

Поощрение муниципального служащего.

Виды поощрений муниципального служащего и порядок их применения устанавливаются

нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными и региональными законами.

Как правило, за безупречную и эффективную муниципальную службу применяются следующие виды поощрения и награждения:

- объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения;
- награждение почетной грамотой органа местного самоуправления с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка;
- иные виды поощрения и награждения органа местного самоуправления;
- выплата единовременного поощрения в связи с выходом на пенсию за выслугу лет.

В случаях, установленных законодательством, муниципальный служащий может быть награжден государственной наградой, почетным званием или ему может быть присвоен почетный статус.

§ 5. Прохождение муниципальной службы

Поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях трудового договора в соответствии с трудовым законодательством с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Федеральным [законом](#).

Гражданин, поступающий на должность главы местной администрации по результатам конкурса на замещение указанной должности, заключает контракт.

Поступление гражданина на муниципальную службу оформляется актом представителя нанимателя (работодателя) о назначении на должность муниципальной службы.

При замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании заключению трудового договора может предшествовать конкурс, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности муниципальной службы.

Аттестация муниципального служащего проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности муниципальной службы. Аттестация муниципального служащего проводится один раз в три года. По результатам аттестации муниципального служащего аттестационная комиссия выносит решение о том, соответствует муниципальный служащий замещаемой должности муниципальной службы или не соответствует.

Основания для прекращения муниципальной службы.

Помимо оснований для расторжения трудового договора, предусмотренных Трудовым [кодексом](#) Российской Федерации, трудовой договор с муниципальным служащим может быть также расторгнут по инициативе представителя нанимателя (работодателя) в случае:

достижения предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы;

прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин России, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;

несоблюдения ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой и установленных [ст. 13 и 14](#) Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации".

Допускается продление срока нахождения на муниципальной службе служащих, достигших предельного для муниципальной службы возраста. Но однократное продление срока нахождения на муниципальной службе служащего допускается не более чем на один год.

Рекомендуемая литература к главе 16

1. Фадеев В.И. Муниципальная служба в Российской Федерации. М., 2000.
2. Васильев В.И. Местное самоуправление: Учебное и научно-практическое пособие. М., 1999.

Глава 17. МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Вопросы местного значения, решаемые муниципальными образованиями, часто требуют от органов публичной власти координации усилий. Для этого муниципальные образования могут создавать организации межмуниципального сотрудничества либо заключать соглашения (договоры) между собой, имеющие публично-правовой характер. Это так называемые правовые акты о сотрудничестве.

Наше законодательство позволяет в каждом субъекте Федерации образовывать совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Организация и деятельность этих советов должна осуществляться в соответствии с требованиями Федерального [закона](#) от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" в части, применяемой к ассоциациям.

Законодательно установлено, что совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации вправе проводить съезды, на которых решаются такие вопросы, как утверждение устава совета, определение размеров и порядка уплаты членских взносов на осуществление деятельности совета и содержание органов управления совета, избрание органов управления совета, осуществление иных полномочий, определенных уставом совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, ограничивать их деятельность, а полномочия органов государственной власти субъектов Федерации по взаимодействию с советами муниципальных образований могут определяться законами субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным [законом](#) об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации.

В свою очередь, советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации могут образовывать единое общероссийское объединение муниципальных образований, в которое должны входить советы муниципальных образований не менее чем от двух третей всех субъектов Российской Федерации.

Советы и общероссийское объединение вправе действовать как юридические лица на правах некоммерческих организаций.

В настоящее время такие союзы или ассоциации муниципальных образований действуют лишь в некоторых субъектах Российской Федерации. В качестве примеров таких ассоциаций можно привести Союз муниципальных образований Сахалинской области. В некоторых субъектах Федерации ранее существовавшие союзы и ассоциации преобразованы в советы муниципальных образований, например в Республике Саха (Якутия).

На общероссийском уровне действуют такие объединения, как Общероссийский конгресс муниципальных образований, Всероссийский совет местного самоуправления в форме общероссийской общественной организации, Союз российских городов, Союз малых городов России и др.

Целями таких ассоциаций и союзов муниципальных образований являются: становление и развитие местного самоуправления как политического института и основы гражданского общества в России, создание условий для комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, координация взаимодействия муниципальных образований и их объединений с федеральными и региональными органами государственной власти для защиты интересов местного самоуправления, развитие межмуниципального сотрудничества.

При подготовке законопроектов, затрагивающих интересы местного самоуправления, органы государственной власти должны запрашивать мнение общероссийских объединений муниципальных образований для учета интересов населения муниципальных образований. Вместе с тем эти организации могут выяснять мнение представителей органов местного самоуправления по тому или иному законопроекту, но не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований.

Помимо названных организаций в Российской Федерации действуют специализированные ассоциации и союзы, такие как Ассоциация (ЗАО) Минатома России, Ассоциация (ЗАО) Минобороны России, Союз развития наукоградов России, Ассоциация шахтерских городов и др.

При этом муниципальные образования не лишены права заключать различного рода публично-правовые договоры и соглашения о сотрудничестве как между собой, так и с иными субъектами управления.

Различные виды сотрудничества муниципальных образований возможны в тех случаях, когда руководители муниципальных образований приходят к единому мнению о необходимости объединения усилий (ресурсов, возможностей, средств и пр.) для решения каких-либо задач или преодоления каких-либо трудностей в управлении.

Договоры (соглашения) между муниципальными образованиями о сотрудничестве могут заключаться как представительными, так и исполнительными органами местного самоуправления. Предметом подобных соглашений (договоров) могут быть решение конкретных проблем, затрагивающих интересы двух и более муниципальных образований, объединение усилий для строительства какого-либо объекта, оказание друг другу определенной поддержки и иные предметы, вытекающие из вопросов местного значения.

Характерным аспектом указанных публично-правовых договоров (соглашений) является то, что такие акты могут заключаться между муниципальными образованиями различного вида: муниципальное образование поселений может заключать публично-правовые договоры (соглашения) с муниципальным образованием района или административного округа; муниципальное образование административного округа - с муниципальным образованием муниципального района и т.д.

Представительные органы муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения могут принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью. Они могут также создавать автономные некоммерческие организации и фонды. При этом органы местного самоуправления могут выступать соучредителями межмуниципального печатного средства массовой информации.

Так, к числу межмуниципальных хозяйственных обществ относится Ассоциация сибирских и дальневосточных городов (АСДГ), созданная для экономического взаимодействия городов Сибири и Дальнего Востока, Союз городов Заполярья и Крайнего Севера, Ассоциация городов Поволжья и др.

Рекомендуемая литература к главе 17

1. Лызлов Д.Н. [Особенности правового статуса](#) советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации // Юрист. 2006. N 9.

2. Ежеский Д.О. [Ассоциации и союзы местных властей](#) в России и Европе // Административное и муниципальное право. 2008. N 2.

3. Алпатов Ю.М. [Реализация принципа участия](#) населения в управлении государством на примере осуществления местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге // Юридический мир. 2008. N 5.

Глава 18. ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ИНЫМИ СУБЪЕКТАМИ УПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Формы взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти Российской Федерации

Как известно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Тем не менее органы местного самоуправления не лишены права взаимодействовать или вступать в различного рода взаимоотношения с органами государственной власти Российской Федерации, поскольку в России органы местного самоуправления не только обязаны решать повседневные вопросы жизнеобеспечения населения, но и вправе осуществлять отдельные государственные полномочия.

Компетенция органов государственной власти Российской Федерации и компетенция органов местного самоуправления существенно различаются как по объему, так и по характеру. Эти органы не являются равными субъектами управления, но их отношения в одних случаях можно назвать партнерскими, в других - по содержанию они больше похожи на властеотношения.

Поэтому, говоря о формах взаимоотношений органов государственной власти Российской Федерации с органами местного самоуправления, необходимо учитывать классификацию правовых оснований, по которым могут возникать такие взаимоотношения, где можно выделить отношения, складывающиеся:

при установлении общих правил организации местного самоуправления, прав и обязанностей органов местного самоуправления;

при регламентации процессов совместного осуществления местного государственного управления;

при передаче органам местного самоуправления тех или иных государственных полномочий и их реализации.

Из правовых оснований возникновения взаимоотношений органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления определяются и формы их взаимоотношений.

Так, **при установлении общих правил организации местного самоуправления** органы государственной власти Российской Федерации должны проводить мониторинг законодательства о деятельности органов местного самоуправления, выявлять правовые пробелы и коллизии, не позволяющие или препятствующие органам местного самоуправления надлежаще выполнять возложенные на них задачи.

В ходе проведения мониторинга указанного законодательства органы государственной власти Российской Федерации должны анализировать динамику достижения определенных результатов в ходе применения законов о местном самоуправлении, накапливать информацию, необходимую для оценки эффективности законодательства и дальнейшего его совершенствования. При этом органы местного самоуправления совместно с органами исполнительной власти должны обеспечивать получение аналитической информации о состоянии регулируемых в сфере местного самоуправления отношений, о выявленных пробелах, противоречиях в правовом регулировании, о недостатках механизмов реализации законодательства и т.д. <1>. Все это, как правило, способствует формированию общей картины состояния законодательства о местном самоуправлении, о его применении, о надлежащем исполнении законодательства органами местного самоуправления и их должностными лицами.

<1> Например, Управление Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан вправе запрашивать и получать от органов местного самоуправления необходимые материалы и информацию. [Указ](#) Президента РФ от 24 августа 2004 г. N 1102.

В мониторинге законодательства о местном самоуправлении участвуют и федеральные округа.

Например, в компетенцию советов при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах входит обсуждение вопросов, касающихся исполнения (соблюдения) органами местного самоуправления, их должностными лицами [Конституции](#) Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, и внесение соответствующих предложений Президенту Российской Федерации об изменении ситуации <1>.

<1> См.: [Указ](#) Президента Российской Федерации от 24 марта 2005 г. N 337.

При регламентации процессов совместного осуществления местного государственного управления взаимоотношения органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления должны строиться на принципиально иных условиях и быть более похожими на партнерские.

Местное государственное управление предполагает наличие в конкретном крупном населенном пункте территориальных структур органов государственной власти и органов местного самоуправления. При этом такое положение обязывает все органы власти, действующие на конкретной территории, взаимодействовать друг с другом, поскольку очень часто им приходится решать те или иные вопросы совместно.

Например, обеспечение пожарной безопасности, организацию и обеспечение воинского призыва, обеспечение безопасности гидротехнических и иных потенциально опасных для населения объектов, охрану общественного порядка, координацию деятельности окружных и участковых избирательных комиссий и др. невозможно осуществить, если территориальные структуры федеральных органов государственной власти и органы местного самоуправления не будут взаимодействовать друг с другом.

В некоторых случаях законодательство прямо указывает на формы взаимоотношений органов государственной власти Российской Федерации с органами местного самоуправления. Например, многие федеральные органы исполнительной власти (федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства) обязаны осуществлять свою деятельность во взаимодействии с органами местного самоуправления: Министерство юстиции Российской Федерации <1>, Главное управление специальных программ Президента России <2>, Федеральная служба исполнения наказаний <3> и др.

- <1> См.: [Указ](#) Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. N 1313.
<2> См.: [Указ](#) Президента Российской Федерации от 7 сентября 2004 г. N 1146.
<3> См.: [Указ](#) Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. N 1314.

При этом организация взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с органами местного самоуправления должна осуществляться самим федеральным органом исполнительной власти.

При передаче органам местного самоуправления тех или иных государственных полномочий и их реализации органы государственной власти Российской Федерации обязаны вступать во взаимоотношения с органами местного самоуправления в ходе контроля за надлежащим исполнением переданных полномочий.

Такой контроль могут осуществлять федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие отраслевое управление: Минрегион России, Минтранс России, Минсоцразвития России, Минобразования России и др.

Формы взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления при исполнении переданных отдельных государственных полномочий могут быть различными. Однако все они основаны на координации действий органов местного самоуправления при реализации ими отдельных государственных полномочий.

Координация действий органов местного самоуправления при осуществлении переданных государственных полномочий включает: участие органов местного самоуправления в подготовке и (или) обсуждении проектов федеральных законов, нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти; подготовку и выдачу методических материалов федеральными органами исполнительной власти по исполнению органами местного самоуправления переданных государственных полномочий или оказанию публичных услуг; согласование с органами местного самоуправления некоторых вопросов; выдачу разрешений органам местного самоуправления на совершение отдельных юридически значимых действий.

Соответственно, формы взаимоотношений и будут зависеть от вида координационных действий, совершаемых в отношении органов местного самоуправления. Например, участие органов местного самоуправления в законопроектной или нормотворческой деятельности органов государственной власти предполагает такую форму взаимоотношений, как совместная работа, сотрудничество. Подготовка методических материалов предполагает такую форму взаимоотношений, как консультирование, разъяснение, толкование и т.д.

Формы взаимоотношений органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления могут возникать только на основе законодательства, поэтому основанием их возникновения могут быть и публично-правовые, и гражданско-правовые нормы права.

Вступление во взаимоотношения и прекращение взаимоотношений указанных органов власти могут осуществляться также только на базе норм права.

Особенно актуальным это стало при проведении административной реформы, когда возникла острая необходимость таким образом организовать оказание публичных услуг, чтобы граждане могли минимизировать количество времени, средств и сил при получении той или иной государственной услуги. При создании многофункциональных центров (МФЦ) в обязанность территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, оказывающих государственные услуги, в административные регламенты оказания государственной услуги было включено положение об обязанности взаимодействия с органами местного самоуправления для того, чтобы оперативно решать все вопросы, возникающие в период предоставления государственной услуги.

§ 2. Взаимоотношения органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации

Федеративный характер Российского государства, система разделения властей на региональном уровне определяют важное место и объем полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе высшего должностного лица субъекта Федерации, в сфере обеспечения координации деятельности и организации взаимодействия органов власти субъектов Федерации с органами местного самоуправления.

Взаимоотношения органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов

Российской Федерации могут возникать:

- по поводу реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации своих полномочий;

- по поводу реализации органами местного самоуправления вопросов местного значения;

- по поводу реализации органами местного самоуправления переданных отдельных государственных полномочий.

Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления могут возникать по поводу:

- проведения совместных совещаний и совместного обсуждения тех или иных вопросов;

- создания совместных комиссий, рабочих групп и работы в них;

- проведения взаимных консультаций;

- заключения соглашений о взаимодействии и координации деятельности;

- взаимного представительства сторон;

- принятия совместных нормативно-правовых актов;

- передачи части своих полномочий в соответствии с [Конституцией](#) Российской Федерации, федеральным и региональным законодательством.

Реализация законодательной инициативы представительными органами местного самоуправления в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации является одной из форм реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации своих полномочий и реализации органами местного самоуправления вопросов местного значения.

Участие в работе создаваемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации на паритетных началах с органами местного самоуправления совещательных органов (согласительные комиссии и проч.) относится к одной из форм взаимоотношений указанных органов власти, относящихся к реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации своих полномочий. Например, в городе Москве в административных округах и районах работает много координационных советов, создаются совместные рабочие группы, согласительные комиссии, состоящие из представителей префектур административных округов, управ районов, органов местного самоуправления - муниципальных собраний и муниципалитетов.

При реализации органами местного самоуправления вопросов местного значения они могут вступать во взаимоотношения с органами государственной власти субъектов Российской Федерации при подготовке целевых и отраслевых программ развития отдельных сфер и отраслей управления (здравоохранения, спорта, культуры, бытового, коммунального или торгового обслуживания населения и т.д.), при заключении договоров о совместной деятельности в интересах населения и т.д.

Для обеспечения надлежащего исполнения органами местного самоуправления переданных отдельных государственных полномочий органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут давать разъяснения о порядке применения той или иной нормы права, консультировать должностных лиц местного самоуправления о толковании норм законодательства субъекта Российской Федерации, участвовать в разрешении во внесудебном порядке споров и конфликтов, возникающих при осуществлении органами местного самоуправления переданных полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

В целом взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления можно охарактеризовать как координационные, поскольку в них преобладают административно-властные начала, при которых наблюдаются и властные отношения (при реализации переданных государственных полномочий), и партнерские взаимоотношения (при заключении различных публично-правовых договоров (соглашений)).

В отдельных случаях на правительственном уровне может устанавливаться обязанность органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления вступать в те или иные взаимоотношения. Например, в целях создания благоприятных условий для совместного осуществления деятельности государственных и муниципальных органов власти в сфере регулирования тарифов и надбавок к тарифам Правительством Российской Федерации определен порядок взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, с органами местного самоуправления, осуществляющими регулирование тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса.

Однако такое понуждение к взаимодействию, скорее, является исключением из правила и

характерно только для начальных этапов создания какой-либо отраслевой системы управления.

В целом инициатива вступления в указанные взаимоотношения может принадлежать и органам государственной власти субъектов Российской Федерации, и органам местного самоуправления, поскольку и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, и органы местного самоуправления самостоятельны при реализации установленной им компетенции.

§ 3. Взаимодействие органов местного самоуправления с общественными, иными объединениями граждан и гражданами

Органы местного самоуправления обязаны совершать действия и принимать решения исходя из публичных (общественных) интересов, руководствуясь необходимостью удовлетворения общественных потребностей, т.е. публичного интереса неопределенного круга лиц либо конкретного гражданина или организации. Поэтому взаимоотношения органов местного самоуправления и их должностных лиц с гражданами и их объединениями должны выстраиваться на базе принципа обеспечения законных прав и интересов последних.

Реализован такой принцип может быть в различных формах, однако все действия и решения органов местного самоуправления и их должностных лиц должны быть направлены на обеспечение защиты прав и интересов гражданина или объединения граждан.

Инициатором вступления в рассматриваемые взаимоотношения могут быть как органы местного самоуправления и их должностные лица, так и граждане или объединения граждан.

Граждане могут обращаться в органы местного самоуправления или к должностным лицам органов местного самоуправления с просьбами, предложениями, жалобами или иными обращениями.

Обращения могут касаться вопросов защиты прав потребителей, разъяснений отдельных норм действующего законодательства, консультирования и других вопросов. Причем граждане могут обращаться в органы местного самоуправления индивидуально, т.е. от своего имени, и коллективно, т.е. от группы граждан. Соответственно, лицо, к которому обращается гражданин, обязано постараться решить существующую проблему гражданина, подготовить ему подробный письменный ответ с разъяснением порядка действий, если решение вопроса находится вне компетенции органа местного самоуправления, или оказать иное содействие, способное удовлетворить потребности гражданина, гарантированные ему законом.

Органы местного самоуправления могут обращаться к гражданам, проживающим на территории муниципального образования, **за помощью** (поддержать ту или иную инициативу муниципалитета, содействовать в сборе или предоставлении определенной информации и проч.) в организации и проведении какого-либо мероприятия (провести субботник по уборке территорий или мест общественного пользования, митинг, шествие или демонстрацию и проч.), **с предложениями** (в определенный срок привести в порядок придомовые территории, установить вдоль дорог в частном секторе ограды одного типа и цвета, провести общественно значимые конкурсы - "Мой двор, мой подъезд", "Улучшаем свое жилище", "Мой двор - спортивный двор", создавать и участвовать в работе народных дружин, советов общественных пунктов охраны порядка, добровольных пожарных дружин, предоставлять информацию об одиноких, нуждающихся в обслуживании гражданах, о брошенных и пустующих жилых помещениях и пр.), с просьбой о **совместном принятии решения** (о дислокации объектов потребительского рынка и услуг и объектов сезонной мелкорозничной торговли, о целевом назначении нежилых помещений, расположенных в жилых домах, и т.п.).

Обращения органов местного самоуправления к гражданам могут иметь и иной характер, обусловленный общественной потребностью решить тот или иной вопрос общественной важности.

Объединения граждан могут обращаться в органы местного самоуправления по вопросам оказания им поддержки (выделения помещений, транспорта, связи и т.д.) или содействия (в решении организационных задач, отдельных проблем или вопросов).

Взаимоотношения органов местного самоуправления с объединениями граждан могут основываться и на партнерских принципах. В таких случаях органы местного самоуправления и объединения граждан могут объединять свои усилия для решения той или иной общественной проблемы, т.е. проблемы, затрагивающей все или часть населения муниципального образования. В настоящее время это относится к формам публично-частного партнерства.

Например, взаимоотношения органов местного самоуправления с объединениями граждан в жилищной сфере могут являться инструментом обеспечения условий как для эффективной деятельности самих органов местного самоуправления, так и для развития инициатив граждан по

улучшению ситуации в коммунальной сфере. Самообложение граждан также является одной из моделей публично-частного партнерства.

Органы местного самоуправления могут участвовать в выполнении коллективных договоров и соглашений в целях содействия договорному регулированию социально-трудовых отношений и согласованию социально-экономических интересов работников и работодателей. При этом они обязаны вести переговоры по социально-трудовым вопросам, предлагаемым для рассмотрения представителями работников.

Одним из инструментов обеспечения взаимодействия, установленных федеральным законом, является Общественная палата, в число задач которой входит обеспечение взаимодействия граждан, общественных, религиозных, политических и иных объединений граждан с органами местного самоуправления.

§ 4. Взаимодействие органов местного самоуправления с субъектами предпринимательской деятельности

Органы местного самоуправления вправе взаимодействовать с любыми субъектами предпринимательской деятельности независимо от формы их собственности.

Предметом, в отношении которого могут выстраиваться их взаимоотношения, могут являться различные вопросы, касающиеся как интересов самого субъекта предпринимательской деятельности (выделение земельного участка для строительства объекта предпринимательской деятельности, консультирование и проч.), так и интересов муниципального образования (предложение о пропаганде здорового образа жизни среди населения, предложение организовать и провести праздник, смотр, конкурс и другие социально-культурные мероприятия за счет средств предпринимателя и т.п.).

Взаимоотношения органов местного самоуправления с субъектами предпринимательской деятельности, в том числе с индивидуальными предпринимателями, могут быть основаны на публично-правовых или гражданско-правовых началах.

Так, соглашение между субъектом предпринимательской деятельности и органом местного самоуправления о сотрудничестве в социальной сфере будет являться публично-правовым актом. А договор на поставку для муниципальных нужд товаров или оборудования будет являться гражданско-правовым актом.

Особенностью взаимоотношений органов местного самоуправления с субъектами предпринимательской деятельности является то, что такие взаимоотношения должны быть направлены только на обеспечение, защиту или удовлетворение общественных потребностей населения или конкретного гражданина (группы лиц), проживающих на территории муниципального образования.

Например, органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов обязаны в силу закона содействовать организациям связи, оказывающим универсальные услуги связи, в получении и (или) строительстве сооружений связи и помещений, предназначенных для оказания универсальных услуг связи.

Кредитные потребительские кооперативы граждан могут взаимодействовать с органами местного самоуправления в деле реализации требований Федерального [закона](#) "О кредитных потребительских кооперативах граждан" и т.д.

Рекомендуемая литература к главе 18

1. Еремин А.Р. [О наделении отдельными](#) государственными полномочиями органов местного самоуправления в Российской Федерации // Журнал российского права. 2006. N 10.
2. Тимофеев Н.С. [О некоторых идейных и научно-теоретических аспектах](#) формирования предметов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. N 10.
3. Хабриева Т.Я. [Муниципальная реформа](#) в правовом измерении // Журнал российского права. 2008. N 3.
4. Елисеева С.В. [К вопросу о разграничении](#) государственного контроля и вмешательства в сфере местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2008. N 19.

Глава 19. КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В [статье 77](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установлены общие положения в сфере контроля и надзора за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

1. Органы прокуратуры Российской Федерации и другие уполномоченные федеральным законом органы осуществляют **надзор за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления федеральных и региональных законов, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов.**

Полномочия прокуратуры Российской Федерации в сфере контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления достаточно полно закреплены в Федеральном [законе](#) "О прокуратуре Российской Федерации". В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами местного самоуправления, за исполнением законов органами местного самоуправления, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

Прокуроры вправе присутствовать на заседаниях органов местного самоуправления, а также вправе участвовать в рассмотрении внесенных ими представлений и протестов органами местного самоуправления.

Прокурор при осуществлении возложенных на него функций обладает широким набором прав, к числу которых относятся:

по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов местного самоуправления, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

требовать от руководителей и других должностных лиц органов местного самоуправления представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

вызывать должностных лиц органов местного самоуправления для объяснений по поводу нарушений законов.

Прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу местного самоуправления, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в 10-дневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение органа местного самоуправления - на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор имеет право установить сокращенный срок рассмотрения данного протеста. О результатах рассмотрения протеста должно быть незамедлительно сообщено прокурору в письменной форме.

Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу местного самоуправления, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

Кроме того, в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.

В настоящее время в сфере контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления роль органов прокуратуры является все более возрастающей. Более активное участие органов прокуратуры в субъектах Федерации в этой сфере будет способствовать устранению противоречий и конфликтов во взаимоотношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления.

2. Уполномоченные органы государственной власти осуществляют **контроль за осуществлением органами и должностными лицами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий**, а также за использованием предоставленных на эти цели

материальных ресурсов и финансовых средств. Общие положения об осуществлении такого контроля определены в [ст. 21](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Детально же порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением переданных полномочий и наименование контрольных органов устанавливаются федеральным либо региональным законом, предусматривающим наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (о чем подробнее говорится в [гл. 25](#) настоящего пособия).

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

3. Помимо государственного контроля осуществляется также и контроль со стороны специально уполномоченных органов и должностных лиц местного самоуправления. Органы и должностные лица местного самоуправления, наделенные в соответствии с уставом муниципального образования контрольными функциями, осуществляют контроль за соответствием деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления уставу муниципального образования и принятым в соответствии с ним нормативным правовым актам представительного органа.

В Федеральном [законе](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установлено, что в исключительном ведении представительного органа муниципального образования находится контроль за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению местных вопросов.

Необходимо отметить, что усиление контрольных полномочий является одним из важнейших приоритетов в деятельности представительного органа муниципального образования. Конечно, при этом следует учитывать, что формальное наличие у представительного органа муниципального образования контрольных полномочий далеко не всегда означает реальное их использование. Для того чтобы контрольный механизм действовал четко и отлаженно, необходимо не только нормативно закрепить процедуры осуществления контроля, - хотя и это направление деятельности является чрезвычайно важным, - необходим также комплексный подход к этой проблеме, в том числе особое внимание необходимо уделять обучению и подготовке кадров, финансовому обеспечению. Требуется здесь также и консультационная помощь муниципальным образованиям со стороны федеральных и региональных органов государственной власти и научных центров. Однако более детальная регламентация контрольных полномочий представительных органов в уставах муниципальных образований будет способствовать повышению эффективности деятельности всего механизма местной власти.

Помимо представительного органа муниципального образования контрольные полномочия осуществляются и специализированным контрольным органом муниципального образования (контрольно-счетной палатой, ревизионной комиссией и др.). В [статье 38](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установлено, что контрольный орган муниципального образования 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 соблюдения установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности (о чем подробнее говорилось в [§ 1 гл. 15](#) настоящего пособия).

Рекомендуемая литература к главе 19

1. Демин В. [Судебный контроль за законностью](#) актов органов местного самоуправления // Российская юстиция. 2001. N 6.
2. Давыдов В. Рычаг самоуправления // Российская газета. 1995. 19 мая.

Глава 20. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления

В новой редакции Федерального [закона](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" значительно усилен контроль за исполнением органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и ответственность этих органов за их неисполнение.

Юридическая ответственность подразделяется на виды во многом по отраслевому признаку. В теории государства и права традиционно выделяют следующие виды юридической ответственности: уголовная, административная, гражданско-правовая, дисциплинарная, материальная. Некоторые ученые выделяют и другие виды ответственности, в частности политико-правовую, под которой имеется в виду отзыв выборного должностного лица, роспуск представительного органа власти и т.п.

Согласно [ст. 70](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" органы и должностные лица местного самоуправления в соответствии с федеральными законами несут ответственность перед:

- а) населением муниципального образования;
- б) государством;
- в) физическими и юридическими лицами.

Такая иерархия закрепления ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления не случайна. Указание на первоочередность ответственности перед населением отражает сущность местного самоуправления как формы народовластия в соответствии с [ч. 2 ст. 3](#) Конституции Российской Федерации. Население является основным субъектом прав местного самоуправления. Поэтому прежде всего необходимо установление эффективных видов ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением.

Виды ответственности органов местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, определяются уставами муниципальных образований в соответствии с Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Население муниципального образования также вправе отозвать депутатов, членов выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления в соответствии с Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (о чем подробнее говорилось в [§ 4 гл. 6](#) настоящего пособия).

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

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает в следующих случаях:

нарушение [Конституции](#) Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования;

ненадлежащее осуществление органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. При этом в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" сделана важная оговорка о том, что органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий только в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств ([ч. 3 ст. 20](#)).

Досрочное прекращение полномочий органов местного самоуправления по инициативе органов государственной власти имеет место в ряде зарубежных государств. Однако на практике эта мера воздействия используется весьма редко. Конституционный Суд Российской Федерации в [Постановлении](#) от 16 октября 1997 г. ^{<1>} указал, что предусмотренная Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" возможность прекращения полномочий органа местного самоуправления и выборного должностного лица местного самоуправления не противоречит [Конституции](#) Российской Федерации. Российская Федерация вправе предусмотреть адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц

местного самоуправления, в том числе досрочное прекращение полномочий данных органов и выборных лиц. Само по себе досрочное прекращение полномочий не может рассматриваться как неправомерное вмешательство органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления при условии, что оно сопровождается назначением новых выборов и как разновидность ответственности соразмерно степени совершенного нарушения и значимости защищаемых интересов.

<1> См.: СЗ РФ. 1997. N 42. Ст. 4902.

По мнению Конституционного Суда Российской Федерации, положение о досрочном прекращении полномочий - один из основных принципов, определяющих статус органов и выборных должностных лиц местного самоуправления. Поэтому федеральный законодатель был вправе предусмотреть возможность досрочного прекращения их полномочий в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Одновременно с этим Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что ряд общественных отношений, связанных с применением такой меры ответственности, остается неурегулированным. Поэтому законодатель субъекта Федерации в этой части вправе осуществить собственное правовое регулирование в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом. В значительном числе субъектов Российской Федерации были приняты законы, с различной степенью детализации осуществляющие такое правовое регулирование.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в ст. ст. 73 и 74 предусматривает особенности ответственности перед государством представительного органа муниципального образования, а также главы муниципального образования и главы местной администрации.

Полномочия представительного органа местного самоуправления могут быть прекращены законом субъекта Российской Федерации. При этом должна быть соблюдена последовательность действий, установленная Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Во-первых, соответствующий суд должен установить, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Федерации, уставу муниципального образования. Представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока должен в пределах своих полномочий принять меры по исполнению решения суда, в том числе отменить соответствующий нормативный правовой акт. Если же представительный орган не принял таких мер по исполнению решения суда, то факт неисполнения решения суда также должен быть установлен судом. Затем глава исполнительной власти субъекта Российской Федерации в течение месяца после вступления в силу такого судебного решения вносит в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона о роспуске представительного органа муниципального образования.

Порядок принятия и вступления в силу законов субъектов Российской Федерации установлен в Федеральном законе "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". В Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" особо оговорено, что полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о его роспуске.

В случае если соответствующим судом установлено, что избранный (или же вновь избранный) в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего данный факт, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

Закон субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня вступления в силу. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Ответственность главы муниципального образования или главы местной администрации перед

государством наступает в случаях:

1) издания таким должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего [Конституции](#) Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Федерации, уставу муниципального образования, и если такие противоречия установлены соответствующим судом. При этом ответственность перед государством наступает только в случае, если это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда (либо в течение иного предусмотренного решением суда срока) не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

2) совершения таким должностным лицом действий (в том числе принятия им правового акта, не носящего нормативного характера), влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности, национальной безопасности, обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации. Данные факты также должны быть установлены соответствующим судом. При этом ответственность перед государством наступает только в случае, если это должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

В обоих из указанных случаев глава исполнительной власти субъекта Российской Федерации издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации. При этом Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установлены пределы срока издания такого правового акта. Этот срок не может быть менее одного месяца со дня принятия последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта, а также не может превышать шести месяцев со дня вступления в силу этого решения суда.

Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установлены судебные гарантии для главы муниципального образования или главы местной администрации, в отношении которых высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Федерации был принят акт об отрешении от должности. Глава муниципального образования или глава местной администрации вправе обжаловать указанный акт в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования. Федеральным законом определен также срок рассмотрения судом жалобы и принятия по ней решения. Этот срок не должен быть более 10 дней со дня подачи такой жалобы.

Важно отметить, что в соответствии с Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" ([п. 6 ст. 32](#)) гражданин Российской Федерации, замещавший должность главы муниципального образования и отрешенный от этой должности высшим должностным лицом субъекта (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с данным обстоятельством.

В Федеральном [законе](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" также предусматривается и возможность временного исполнения полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Отдельные полномочия органов местного самоуправления могут быть временно возложены на органы государственной власти субъектов Российской Федерации в случаях:

а) если в связи со стихийным бедствием, катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией органы местного самоуправления отсутствуют и (или) не могут быть сформированы;

б) если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным [кодексом](#) Российской Федерации, превышающая 30% собственных доходов бюджета муниципального образования в отчетном году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40% бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального и регионального бюджетов в отношении бюджетов указанных муниципальных образований;

в) если при реализации полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления допускается установленное соответствующим судом нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение [Конституции](#) Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов.

Федеральным законом установлены ограничения на исполнение отдельных полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Так, не могут быть временно возложены на региональные органы государственной власти следующие полномочия органов местного самоуправления:

- принятие устава муниципального образования, внесение в него изменений и дополнений;
- установление структуры органов местного самоуправления;
- изменение границ территории муниципального образования.

Решение о временном возложении на органы государственной власти субъекта Российской Федерации соответствующих полномочий принимается главой исполнительной власти региона. Основанием для принятия такого решения является обращение представительного органа местного самоуправления или решение законодательного органа государственной власти субъекта Федерации, принимаемое квалифицированным большинством - не менее 2/3 голосов от установленного числа депутатов.

При этом Федеральный [закон](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" устанавливает ряд требований, предъявляемых к постановлению главы исполнительной власти региона о временном возложении на региональные органы государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления. Данное постановление должно содержать:

- перечень возлагаемых на органы государственной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления, установленных федеральными законами;

- перечень органов государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) должностных лиц, назначаемых органами государственной власти субъектов Федерации, на которые (которых) возлагаются соответствующие полномочия органов местного самоуправления, с распределением этих полномочий между ними;

- срок, на который на органы государственной власти субъектов Российской Федерации возлагаются полномочия органов местного самоуправления;

- источники и порядок финансирования деятельности соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации по временному исполнению полномочий органов местного самоуправления.

В случае если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным [кодексом](#) Российской Федерации, превышающая 30% собственных доходов бюджета муниципального образования в отчетном году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40% бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, в таком муниципальном образовании вводится **временная финансовая администрация**. Временная финансовая администрация вводится по ходатайству главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования решением арбитражного суда соответствующего субъекта Федерации. Федеральным законом определен срок, на который может быть введена временная финансовая администрация, - до одного года.

В Федеральном [законе](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" сделана важная оговорка, в соответствии с которой временная финансовая администрация не может вводиться по ходатайству главы исполнительной власти субъекта Федерации в течение одного года со дня вступления в полномочия представительного органа муниципального образования.

В целях восстановления платежеспособности муниципального образования временная финансовая администрация в соответствии с федеральным законом:

- принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности муниципального образования;
- подготавливает изменения и дополнения в бюджет муниципального образования на текущий финансовый год, проект бюджета муниципального образования на очередной финансовый год, представляет их в представительный орган муниципального образования на рассмотрение и утверждение, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, - в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации для утверждения региональным законом;
- обеспечивает контроль за исполнением бюджета муниципального образования;
- осуществляет иные полномочия в соответствии с Федеральным [законом](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

В случае если при реализации полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления допускается установленное соответствующим судом нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов, решение о временном осуществлении региональными органами исполнительной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации с одновременным изъятием соответствующих субвенций.

Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установлены судебные гарантии местного самоуправления в случае принятия решений о временном исполнении полномочий органов местного самоуправления региональными органами государственной власти. Решения органов государственной власти субъектов Российской Федерации могут быть обжалованы в судебном порядке. Федеральным законом определен также срок рассмотрения судом жалобы и принятия по ней решения. Этот срок не должен быть более десяти дней со дня подачи такой жалобы.

§ 3. Уголовная ответственность должностных лиц местного самоуправления

В соответствии с п. "о" ст. 71 Конституции Российской Федерации уголовное законодательство находится в исключительном ведении Российской Федерации. Согласно ст. 1 Уголовного кодекса Российской Федерации уголовное законодательство Российской Федерации состоит из данного Кодекса. Новые законы, предусматривающие уголовную ответственность, подлежат включению в Уголовный кодекс Российской Федерации.

Уголовная ответственность носит личный характер, поэтому к ней не могут привлекаться органы местного самоуправления. Основанием уголовной ответственности должностного лица местного самоуправления является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации.

Должностные лица местного самоуправления могут привлекаться к уголовной ответственности за различные преступления. При этом в Уголовном кодексе Российской Федерации (в основном в его гл. 30), как правило, за соответствующие преступления предусматривается более суровое наказание для главы муниципального образования, нежели для иного должностного лица местного самоуправления. Приведем несколько примеров.

Так, согласно ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, наказывается штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до четырех лет.

То же деяние, совершенное главой органа местного самоуправления, наказывается штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет либо лишением свободы на срок до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

В соответствии со ст. 286 Уголовного кодекса Российской Федерации совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, наказывается штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до четырех лет.

То же деяние, совершенное главой органа местного самоуправления, наказывается штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет либо лишением свободы на срок до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на

срок до трех лет или без такового.

В [статье 290](#) Уголовного кодекса Российской Федерации установлено, что получение должностным лицом лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе наказывается штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет либо лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

Получение должностным лицом взятки за незаконные действия (бездействие) наказывается лишением свободы на срок от трех до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

Те же деяния, совершенные главой органа местного самоуправления, наказываются лишением свободы на срок от пяти до десяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

§ 4. Административная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления

Согласно [п. "к" ч. 1 ст. 72](#) Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится административное законодательство. В состав административного законодательства входит и законодательство об административных правонарушениях.

Конституцией Российской Федерации ([ч. 2 ст. 76](#)) установлено, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации. Согласно [ч. 5 ст. 76](#) Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить указанным федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Федеральным законом, определяющим основы (общие принципы) правового регулирования в области административных правонарушений, является [Кодекс](#) Российской Федерации об административных правонарушениях. В [части 1 ст. 1.1](#) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлено, что законодательство об административных правонарушениях состоит из данного Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Таким образом, [Кодекс](#) Российской Федерации об административных правонарушениях в настоящее время является единственным законодательным актом федерального уровня, комплексно регулирующим основополагающие нормы, составляющие институт административной ответственности. Принятие иных федеральных законов в данной сфере не предусматривается. Следовательно, в [Кодексе](#) Российской Федерации об административных правонарушениях сосредоточены все виды правонарушений, влекущие за собой административную ответственность в соответствии с федеральными нормативными правовыми актами.

Согласно [ст. 26](#) Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" конституция (устав), законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации, принятые в пределах его полномочий, обязательны для исполнения всеми находящимися на территории субъекта Российской Федерации органами государственной власти, другими государственными органами и государственными учреждениями, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами. Невыполнение или нарушение указанных актов влечет ответственность, предусмотренную федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации. В случае если административная ответственность за указанные действия не установлена федеральным законом, она может быть установлена законом субъекта Российской Федерации.

В Федеральном [законе](#) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в ряде случаев прямо предусматривается установление административной ответственности законами субъектов Российской Федерации. Например, согласно [ч. 6 ст. 84](#) данного Федерального

закон не предоставление органам местного самоуправления материалов и информации, необходимых им для формирования проекта соответствующего местного бюджета, является основанием для привлечения к административной ответственности в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Согласно [ст. 2.4](#) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Под должностным лицом в данном [Кодексе](#) понимается лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, т.е. наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях.

В отличие от ранее действовавшего законодательства об административных правонарушениях [Кодекс](#) Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает административную ответственность юридических лиц. Это дает основание при соответствующих обстоятельствах говорить о возможности привлечения к административной ответственности органов местного самоуправления - юридических лиц.

Значительное число административных правонарушений, совершаемых органами и должностными лицами местного самоуправления, непосредственно посягает на права граждан.

Так, согласно [ст. 5.3](#) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях неисполнение решения избирательной комиссии, комиссии референдума, принятого в пределах ее компетенции, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей, на юридические лица - от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей. Непредставление органами местного самоуправления, общественными объединениями, организациями независимо от формы собственности, в том числе организациями, осуществляющими теле- и (или) радиовещание, редакциями периодических печатных изданий, а также должностными лицами указанных органов и организаций в избирательную комиссию, комиссию референдума сведений и материалов, запрашиваемых комиссией в соответствии с законом, либо представление таких сведений и материалов с нарушением установленного законом срока влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей, на юридические лица - от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей.

В соответствии со [ст. 5.4](#) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях нарушение установленного законом порядка представления сведений об избирателях, участниках референдума либо представление недостоверных сведений об избирателях, участниках референдума соответствующим избирательным комиссиям должностным лицом, на которое законом возложена эта обязанность, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до пяти тысяч рублей.

[Статьей 5.21](#) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлено, что неперечисление, а равно перечисление с нарушением установленных законом сроков органом местного самоуправления, наделенным соответствующими полномочиями по перечислению средств, кредитной организацией, отделением связи средств избирательным комиссиям, комиссиям референдума, кандидатам, избирательным объединениям, инициативным группам по проведению референдума, иным группам участников референдума влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей.

Согласно [ст. 5.36](#) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях нарушение должностным лицом органа местного самоуправления порядка или сроков предоставления сведений о несовершеннолетнем, нуждающемся в передаче на воспитание в семью (на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство) или в приемную семью) либо в учреждение для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей, а равно предоставление заведомо недостоверных сведений о таком несовершеннолетнем влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей. Совершение должностным лицом органа местного самоуправления действий, направленных на укрытие несовершеннолетнего от передачи на воспитание в семью (на усыновление (удочерение), под опеку (попечительство) или в приемную семью) либо в учреждение для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей, влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей.

В соответствии со [ст. 5.39](#) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях неправомерный отказ в предоставлении гражданину собранных в установленном порядке документов, материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина, либо несвоевременное предоставление таких документов и материалов, непредоставление иной информации в случаях, предусмотренных законом, либо предоставление гражданину неполной или заведомо недостоверной информации влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятисот рублей до одной тысячи рублей.

Использование лицом, замещающим муниципальную должность, преимуществ своего должностного или служебного положения в целях выдвижения и (или) избрания кандидата, списка кандидатов, выдвижения и (или) поддержки инициативы проведения референдума, получения того или иного ответа на вопрос (вопросы) референдума согласно [ст. 5.45](#) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях влечет наложение административного штрафа в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей.

Участие органов местного самоуправления в сборе подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, в сборе подписей участников референдума в поддержку инициативы проведения референдума, а равно сбор подписей на рабочих местах, по месту учебы, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, иных социальных выплат, а также при оказании благотворительной помощи влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей; на должностных лиц - от двух тысяч до трех тысяч рублей; на юридические лица - от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей ([ст. 5.47](#) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

В области охраны собственности также немало административных правонарушений, совершаемых органами и должностными лицами местного самоуправления. Это, в частности, несоблюдение требований законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд при принятии решения о способе размещения заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд ([ст. 7.29](#) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях); предоставление, опубликование или размещение недостоверной информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, а также направление недостоверных сведений, внесение их в реестр государственных или муниципальных контрактов, заключенных по итогам размещения заказов, реестр недобросовестных поставщиков ([ст. 7.31](#) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях); нарушение условий государственного или муниципального контракта на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд ([ст. 7.32](#) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) и ряд других.

§ 5. Гражданско-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления

Согласно [ст. 76](#) Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральными законами. Основанием данного вида ответственности являются незаконные действия (бездействие) органов местного самоуправления и их должностных лиц (в том числе издание незаконных правовых актов), в результате которых был причинен имущественный и иной вред физическим и юридическим лицам. Федеральное законодательство предусматривает возможность привлечения органов местного самоуправления к гражданско-правовой ответственности. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает прежде всего в судебном порядке. Следует отметить, что физические лица могут требовать за причинение вреда органами местного самоуправления также и компенсацию морального вреда в соответствии со [ст. ст. 151, 1099 - 1101](#) Гражданского кодекса Российской Федерации.

Необходимо учитывать, что гражданско-правовую ответственность перед физическими и юридическими лицами несут органы местного самоуправления. В соответствии со [ст. 16](#) Гражданского кодекса Российской Федерации убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) должностных лиц органов местного самоуправления, подлежат

возмещению муниципальным образованием. Должностное лицо местного самоуправления, соответственно, несет ответственность перед органами местного самоуправления.

Гражданским кодексом Российской Федерации (ст. 1069) установлено, что вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления либо их должностных лиц, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет казны муниципального образования. В случаях, когда в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации или другими законами причиненный вред подлежит возмещению за счет казны муниципального образования, от имени казны выступают прежде всего соответствующие финансовые органы.

Следует также учитывать, что Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривает возможность судебного обжалования решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, а также решений и действий (бездействия) органов и должностных лиц местного самоуправления (ст. 78). Данные решения и действия могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд в установленном законом порядке. Порядок такого обжалования урегулирован федеральным законодательством, поскольку в соответствии с п. "о" ст. 71 Конституции Российской Федерации как судоустройство, так и гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство находятся в ведении Российской Федерации. Более детально порядок обжалования устанавливается соответственно Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации либо Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации.

Рекомендуемая литература к главе 20

1. Андриченко Л.В., Домрин А.Н., Сивицкий В.А., Чертков А.Н. [Законодательное регулирование осуществления](#) полномочий органов публичной власти другого уровня: основания и пределы // Журнал российского права. 2005. N 3.

2. Амирбеков К. Проблемы юридической ответственности муниципальных образований и прокурорский надзор // Право и жизнь. 2000. N 31.

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Глава 21. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Классификация полномочий органов местного самоуправления

Органы местного самоуправления - это особый субъект права, поэтому органы местного самоуправления при решении вопросов местного значения могут обладать административно-властными полномочиями, а при осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий - государственно-властными полномочиями.

И административно-властные, и государственно-властные полномочия органов местного самоуправления можно классифицировать через призму управленческих функций: руководящих, регулирующих, расчетно-аналитических, организационных, контрольных.

Таким образом, можно говорить о том, что полномочия органов местного самоуправления могут быть сгруппированы следующим образом:

- а) полномочия по управлению;
- б) полномочия по организации;
- в) полномочия по руководству;
- г) полномочия по применению административно-правовых режимов;
- д) полномочия по контролю.

К полномочиям по управлению относятся полномочия по сбору, обработке, анализу информации, передаче информации другим органам, по прогнозированию, по планированию, по учету.

К полномочиям по организации относятся полномочия по обеспечению и организации чего-либо, координации деятельности субъектов управления.

К полномочиям по руководству относятся полномочия по созданию, назначению, регулированию, непосредственному или опосредованному руководству и стимулированию (созданию условий).

К полномочиям по применению административно-правовых режимов относятся полномочия по участию органов местного самоуправления в разрешительной системе (квотирования, лицензирования, аттестации, выдачи разрешений и т.п.).

Полномочия по контролю могут рассматриваться и как осуществляемые ими самостоятельно, и как осуществляемые совместно с органами государственной власти или иными властными структурами.

§ 2. Основные формы реализации полномочий органов местного самоуправления

Основными формами реализации полномочий органов местного самоуправления являются правотворчество и правоприменение.

Правотворчество выражается в принятии устава муниципального образования, внесении в него изменений или дополнений, издании муниципальных правовых актов; установлении официальных символов муниципального образования; создании муниципальных предприятий и учреждений, формировании и размещении муниципального заказа; установлении тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, и т.д.

Правотворчество органов местного самоуправления - это подзаконное правотворчество, или, как иначе его называют другие ученые, - нормотворчество. В любом случае **это форма деятельности уполномоченных субъектов местного самоуправления по созданию, изменению и отмене правовых норм.**

Поскольку органы местного самоуправления могут принимать нормативные правовые акты и ненормативные (индивидуальные, общие) правовые акты, то принятие правовых актов любого содержания (содержащих и не содержащих норм) относится к форме реализации полномочий органов местного самоуправления.

Например, принятие правового акта о порядке содержания придомовой территории в сельском населенном пункте и утверждение целевой программы по совершенствованию социального обслуживания граждан будут относиться к форме реализации полномочий органа местного самоуправления в виде правотворчества.

Правоприменение может выражаться в организационном и материально-техническом обеспечении подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. Правоприменение может выражаться и в организации выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организации сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, при предоставлении каких-либо данных органам государственной власти; осуществлении международных и внешнеэкономических связей и т.д.

Обращение органа местного самоуправления или его должностного лица в суд с иском или заявлением в защиту публичных интересов также является реализацией полномочий в порядке правоприменения.

Особенностью при реализации полномочий при правоприменении является ограничение для муниципальных служащих и должностных лиц местного самоуправления на действия и принятие решений по усмотрению.

Иными словами, можно сказать, что органы местного самоуправления и их должностные лица при реализации возложенных на них полномочий обязаны четко определять, когда они вправе действовать по усмотрению, а когда они обязаны реализовать то или иное право, и если этого не будет сделано, то могут возникнуть основания для привлечения их к ответственности. Должное правоприменение всегда является залогом точного и неукоснительного исполнения действующего законодательства. Однако отсутствие единообразия в подходах к толкованию норм права органа власти, имеющего право давать официальное толкование таких норм, не всегда позволяет органам местного самоуправления и их должностным лицам правильно определять, в каких случаях они обязаны реализовать то или иное право, а в каких - действовать по усмотрению. Однако во всех случаях, когда речь идет о такой форме реализации полномочий органов местного самоуправления, как правоприменение, все действия должностных лиц органов местного самоуправления и решения органов местного самоуправления должны быть основаны на нормах права.

Рекомендуемая литература к главе 21

1. Нарутто С.В., Пиголкин А.С., Плотникова Л.А. Основные правила техники разработки концепции муниципальных нормативных правовых актов по самоорганизации населения: Учебно-практическое пособие / Под общ. ред. А.С. Пиголкина. Хабаровск, 2003.

2. Раскошнова С.В. [Классификация полномочий](#) органов местного самоуправления в области земельных отношений // Правовые вопросы строительства. 2007. N 2.

Глава 22. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ПОЛНОМОЧИЙ

§ 1. Полномочия органов местного самоуправления в общественно-политической сфере

В общественно-политической сфере полномочия органов местного самоуправления имеют специфический характер, поскольку они относятся к категории прав, осуществляемых совместно с органами государственной власти. Это объясняется тем, что в основном публично-правовая сфера относится к исключительному ведению Российской Федерации и на органы местного самоуправления возлагаются права или обязанности по содействию или оказанию посильной помощи органам государственной власти Российской Федерации и органам власти субъектов Российской Федерации.

Так, **в сфере чрезвычайных ситуаций** органы местного самоуправления обязаны участвовать в организации поиска потерпевшего бедствие воздушного судна и до прибытия поисковых и аварийно-спасательных сил принять неотложные меры по спасению людей, оказанию им медицинской и другой помощи, охране данного воздушного судна и находящихся на его борту документации и имущества.

Органы местного самоуправления также обязаны оказывать содействие комиссии по расследованию авиационного происшествия или инцидента, в том числе выделять в распоряжение комиссии необходимые силы и средства, принимать меры по обеспечению охраны места авиационного происшествия или инцидента, созданию безопасных условий для работы на месте авиационного происшествия или инцидента.

Поисковые и аварийно-спасательные работы, а также ликвидация последствий происшествий при осуществлении космической деятельности могут производиться при необходимости с участием органов местного самоуправления.

Места размещения объектов по уничтожению химического оружия должны согласовываться с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, на территориях которых размещены объекты по хранению химического оружия, а маршруты перевозки химического оружия - с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, на территориях которых осуществляются такие перевозки.

При планировании и проведении мероприятий по обеспечению радиационной безопасности, принятии решений в области обеспечения радиационной безопасности, анализе эффективности указанных мероприятий органы местного самоуправления вправе проводить оценку радиационной безопасности.

Органы местного самоуправления содействуют федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в предоставлении участков для установки и (или) в установке специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, а также в предоставлении имеющихся технических устройств для распространения продукции средств массовой информации, выделении эфирного времени в целях своевременного оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях и подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций.

В сфере чрезвычайных ситуаций органы местного самоуправления самостоятельно:

а) осуществляют подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обучение населения способам защиты и действиям в этих ситуациях;

б) принимают решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях и

организуют их проведение;

в) осуществляют в установленном порядке сбор и обмен информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечивают своевременное оповещение и информирование населения, в том числе с использованием специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций;

г) осуществляют финансирование мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

д) создают резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

е) организуют и проводят аварийно-спасательные и другие неотложные работы, а также поддерживают общественный порядок при их проведении; при недостаточности собственных сил и средств обращаются за помощью к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

ж) содействуют устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях;

з) создают при органах местного самоуправления постоянно действующие органы управления, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

В реализации **государственной приграничной политики** органы местного самоуправления вправе предпринимать некоторые меры. А именно: принимать нормативные правовые акты об особенностях хозяйственной, промысловой и иной деятельности, связанной с пользованием землями, лесами, недрами, водными ресурсами, проведения массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пограничной зоне; оказывать помощь пограничным органам, Войскам противовоздушной обороны, Военно-морскому флоту, государственным органам, осуществляющим различные виды контроля на Государственной границе, исполнять их законные предписания, предоставлять необходимую для их деятельности информацию.

Органы местного самоуправления поселений вправе предлагать не включать отдельные территории населенных пунктов поселений и 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 пограничную зону.

Органы местного самоуправления должны взаимодействовать с **милицией**. Более того, численность милиции общественной безопасности, финансируемой за счет средств местных бюджетов, может устанавливаться органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления обязаны предоставлять милиции служебные помещения, а участковым уполномоченным милиции - помещения для работы на обслуживаемых административных участках, оборудованные мебелью, оргтехникой и средствами связи, обеспечивать техническую эксплуатацию, в том числе отопление и освещение предоставляемых милиции служебных помещений и их капитальный ремонт.

В сфере защиты государственной тайны органы местного самоуправления во взаимодействии с органами защиты государственной тайны, расположенными в пределах соответствующих территорий, вправе:

обеспечивать защиту переданных им другими органами государственной власти, предприятиями, учреждениями и организациями сведений, составляющих государственную тайну, а также сведений, засекречиваемых ими;

обеспечивать защиту государственной тайны на подведомственных им предприятиях, в учреждениях и организациях в соответствии с требованиями актов законодательства Российской Федерации;

устанавливать размеры предоставляемых социальных гарантий гражданам, допущенным к государственной тайне на постоянной основе, и сотрудникам структурных подразделений по защите государственной тайны на подведомственных им предприятиях, в учреждениях и организациях;

обеспечивать в пределах своей компетенции проведение проверочных мероприятий в отношении граждан, допускаемых к государственной тайне;

реализовывать предусмотренные законодательством меры по ограничению прав граждан и предоставлению социальных гарантий лицам, имеющим либо имевшим доступ к сведениям, составляющим государственную тайну;

вносить в полномочные органы государственной власти предложения по совершенствованию

системы защиты государственной тайны.

Органы местного самоуправления совместно с иными органами власти должны осуществлять противодействие терроризму в пределах своих полномочий.

В судебной сфере общий список народных заседателей районного суда вправе формировать соответствующий представительный орган местного самоуправления на основе списка избирателей района, на территорию которого распространяется юрисдикция данного районного суда.

§ 2. Полномочия органов местного самоуправления в сфере экономики

В сфере экономики органы местного самоуправления наделяются полномочиями, с одной стороны, не позволяющими вмешиваться в хозяйственную деятельность субъектов предпринимательской деятельности, а с другой - создающими условия для их развития.

Например, органы местного самоуправления не могут участвовать в учреждении биржи или являться ее членами, а также вмешиваться в деятельность работы хозяйствующих субъектов с кооперативной, государственной или частной формой собственности. Также органы местного самоуправления не вправе выступать участниками обществ, если иное не установлено федеральным законом.

В сфере защиты прав потребителей режим работы муниципальных организаций торговли, бытового и иных видов обслуживания потребителей устанавливается по решению органов местного самоуправления.

В целях защиты прав потребителей на территории муниципального образования органы местного самоуправления вправе:

рассматривать жалобы потребителей, консультировать их по вопросам защиты прав потребителей;

обращаться в суды в защиту прав потребителей (неопределенного круга потребителей);

при выявлении по жалобе потребителя товаров (работ, услуг) ненадлежащего качества, а также опасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды незамедлительно извещать об этом федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контроль за качеством и безопасностью товаров (работ, услуг).

Органы местного самоуправления в порядке, устанавливаемом субъектами Российской Федерации, вправе определять места общественного питания, в которых не разрешаются розничная продажа, в том числе в розлив, и потребление (распитие) пива и напитков, изготавливаемых на его основе, на территориях соответствующих муниципальных образований.

Участниками отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, являются в том числе и органы местного самоуправления. Например, исполнительные органы местного самоуправления в предусмотренных законодательством о налогах и сборах случаях в пределах своей компетенции вправе издавать нормативные правовые акты по вопросам, связанным с налогообложением и со сборами, которые не могут изменять или дополнять законодательство о налогах и сборах.

Поскольку органы местного самоуправления могут устанавливать порядок уплаты местных налогов, нормативными правовыми актами, принятыми представительными органами местного самоуправления по местным налогам, могут быть установлены иные, чем установлено законодательством, основания и условия предоставления инвестиционного налогового кредита, включая сроки действия инвестиционного налогового кредита и ставки процентов на сумму кредита.

Органы местного самоуправления в пределах своей компетенции могут предоставлять иностранным инвесторам льготы и гарантии, осуществлять финансирование и оказывать иные формы поддержки инвестиционного проекта, осуществляемого иностранным инвестором, за счет средств местных бюджетов, а также внебюджетных средств.

В муниципальном образовании может проводиться муниципальная лотерея, организатором которой будет являться уполномоченный орган местного самоуправления. Такие лотереи могут проводиться на основании решения органа местного самоуправления. Порядок представления документов, на основании которых принимается указанное решение, должен определяться органом местного самоуправления.

Вполне естественным является ограничение вмешательства органов местного самоуправления в деятельность субъектов предпринимательской деятельности, поскольку именно органы местного самоуправления в большей степени должны быть заинтересованы в процветании тех, кто живет и

работает на территории муниципального образования. Поэтому в отношении органов местного самоуправления в законодательство введено немало запретов, позволяющих субъектам предпринимательской деятельности не иметь сильной зависимости от муниципальных властей.

Так, органам местного самоуправления **запрещается** принимать акты и (или) совершать действия, которые ограничивают самостоятельность хозяйствующих субъектов, создают дискриминационные условия деятельности отдельных хозяйствующих субъектов, если такие акты или действия имеют либо могут иметь своим результатом недопущение, ограничение, устранение конкуренции и ущемление интересов хозяйствующих субъектов. В том числе **запрещается**:

вводить ограничения на создание новых хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности, а также устанавливать запреты на осуществление отдельных видов деятельности или производство определенных видов товаров, за исключением случаев, установленных законодательством Российской Федерации;

необоснованно препятствовать осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере;

устанавливать запреты на продажу (покупку, обмен, приобретение) товаров из одного региона Российской Федерации (республики, края, области, района, города, района в городе) в другой или иным образом ограничивать права хозяйствующих субъектов на продажу (приобретение, покупку, обмен) товаров;

давать хозяйствующим субъектам указания о первоочередной поставке товаров (выполнении работ, оказании услуг) определенному кругу покупателей (заказчиков) или о приоритетном заключении договоров без учета установленных законодательными или иными нормативными актами Российской Федерации приоритетов;

необоснованно препятствовать созданию новых хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности;

необоснованно предоставлять отдельному хозяйствующему субъекту или нескольким хозяйствующим субъектам льготы, ставящие их в преимущественное положение по отношению к другим хозяйствующим субъектам, работающим на рынок того же товара.

Запрещается совмещение функций органов местного самоуправления с функциями хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации. Запрещается и заключение в любой форме соглашений или осуществление согласованных действий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления между собой либо между ними и хозяйствующим субъектом, в результате которых имеются или могут иметь место недопущение, ограничение, устранение конкуренции и ущемление интересов хозяйствующих субъектов, в том числе соглашения или согласованные действия, которые приводят или могут привести к:

повышению, снижению или поддержанию цен (тарифов), за исключением случаев, если заключение таких соглашений допускается федеральными законами или нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации;

разделу рынка по территориальному принципу, по объему продаж или закупок, по ассортименту реализуемых товаров либо по кругу продавцов или покупателей (заказчиков);

ограничению доступа на рынок или устранению с него хозяйствующих субъектов.

§ 3. Полномочия органов местного самоуправления в социально-культурной сфере

В социально-культурной сфере полномочия органов местного самоуправления имеют чаще всего управленческий характер. Они касаются организации оказания социальных услуг или обеспечения различного рода процессов оказания социальных услуг (материально-технического, организационного, информационного и проч.), руководства муниципальными учреждениями и организациями в рассматриваемой сфере, оказания поддержки или содействия, сбора, обработки, анализа информации или передачи информации другим органам, прогнозирования, учета, планирования.

Так, в **сфере здравоохранения** органы местного самоуправления вправе в пределах своей компетенции и имеющихся средств принимать решения о дополнительных мерах социальной поддержки доноров крови, не предусмотренных федеральным законодательством категорий граждан.

К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов (за

исключением территорий, медико-санитарное обеспечение населения которых осуществляется в медицинских учреждениях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) по решению вопросов местного значения в области охраны здоровья граждан относятся:

1) формирование органов, уполномоченных на осуществление управления муниципальной системой здравоохранения; развитие организаций муниципальной системы здравоохранения, определение характера и объема их деятельности;

2) организация оказания первичной медико-санитарной помощи, скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов, в том числе формирование муниципального задания по оказанию этой помощи в медицинских организациях;

3) организация обеспечения учреждений муниципальной системы здравоохранения лекарственными и иными средствами, изделиями медицинского назначения, иммунобиологическими препаратами и дезинфекционными средствами;

4) создание условий для развития и доступности лекарственного обеспечения граждан;

5) регулярное информирование населения, в том числе через средства массовой информации, о распространенности заболеваний, представляющих опасность для окружающих;

6) санитарно-гигиеническое просвещение населения.

Органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов вправе создать службу неотложной медицинской помощи в структуре медицинских учреждений.

В сфере образования органы местного самоуправления вправе организовывать и координировать методическую, диагностическую и консультативную помощь семьям, воспитывающим детей дошкольного возраста на дому.

К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по решению вопросов местного значения в сфере образования относятся:

организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

организация предоставления дополнительного образования детям (за исключением предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения) и общедоступного бесплатного дошкольного образования;

создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений;

обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий;

учет детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования.

Органы местного самоуправления городских округов имеют право создания, реорганизации и ликвидации муниципальных высших учебных заведений. Органы местного самоуправления муниципальных районов вправе осуществлять функции учредителя муниципальных высших учебных заведений, находящихся в их ведении по состоянию на 31 декабря 2008 г.

В сфере ветеринарии в случаях появления угрозы возникновения и распространения заразных и массовых незаразных болезней животных органами местного самоуправления на основании представлений главных государственных ветеринарных инспекторов, государственных ветеринарных инспекторов по закрепленным территориям обслуживания, их заместителей могут вводиться ограничительные мероприятия (карантин). Для оперативного руководства и координации деятельности юридических и физических лиц по предупреждению распространения и ликвидации очагов заразных и массовых незаразных болезней животных органы местного самоуправления вправе создать специальные комиссии.

В сфере социальной поддержки гражданам, имеющим право на дополнительное материальное обеспечение, на пенсию за выслугу лет, устанавливаемую лицам, замещавшим должности в органах государственной власти и управления Союза ССР и РСФСР, замещавшим государственные должности Российской Федерации и государственные должности федеральной государственной службы, на доплаты к пенсии, не предусмотренные законодательством Российской Федерации, дополнительные меры поддержки могут устанавливаться актами органов местного самоуправления.

Например, органы местного самоуправления могут за счет своих бюджетов предоставлять дополнительные льготы Героям, полным кавалерам ордена Славы и членам их семей, а также могут принимать в пределах своих полномочий дополнительные меры по обеспечению чистыми продуктами питания, улучшению материально-бытовых условий, медицинского, торгового и транспортного обслуживания граждан, на которых распространяется действие законодательства о чернобыльской катастрофе.

Сотрудникам милиции, признанным нуждающимися в улучшении жилищных условий, жилая площадь может предоставляться органами местного самоуправления; участковые уполномоченные милиции, работающие в сельской местности и в поселках городского типа, и члены их семей, проживающие с ними, должны бесплатно обеспечиваться органами местного самоуправления жильем с отоплением и освещением в соответствии с установленными нормами. Органы местного самоуправления могут устанавливать и иные не предусмотренные законодательством гарантии социальной защиты сотрудников милиции.

Нормативными правовыми актами органов местного самоуправления могут быть установлены гарантии и компенсации для лиц, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и являющихся работниками организаций, финансируемых из местных бюджетов, а также лиц, получающих пособия, стипендии и компенсации за счет средств местных бюджетов.

Дети-инвалиды, проживающие в стационарных учреждениях социального обслуживания, являющиеся сиротами или лишенные попечительства родителей, по достижении 18 лет подлежат обеспечению жилыми помещениями вне очереди органами местного самоуправления по месту нахождения данных учреждений либо по месту их прежнего жительства по их выбору, если индивидуальная программа реабилитации предусматривает возможность осуществлять самообслуживание и вести самостоятельный образ жизни.

В сфере культуры к полномочиям органов местного самоуправления поселения относятся:

- организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения;

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

- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, находящихся на территории поселения;

- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении.

К полномочиям органов местного самоуправления муниципального района в области культуры относятся:

- организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование и обеспечение сохранности их библиотечных фондов;

- создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;

- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района.

К полномочиям органов местного самоуправления городского округа в области культуры относятся:

- организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек городского округа;

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

- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории городского округа;

- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в городском округе.

Органы местного самоуправления могут наделяться правами и обязанностями по сохранению военно-исторического наследия.

Например, на органы местного самоуправления возлагается ответственность за содержание мест

захоронения, оборудование и оформление могил и кладбищ погибших при защите Отечества, а в части отдания воинских почестей - на органы военного управления.

Захоронение непогребенных останков погибших, обнаруженных в ходе поисковой работы, организуют и проводят органы местного самоуправления.

Перезахоронение останков погибших проводится по решению органов местного самоуправления с обязательным уведомлением родственников погибших, розыск которых осуществляют органы военного управления.

В целях обеспечения сохранности воинских захоронений в местах, где они расположены, органами местного самоуправления устанавливаются охранные зоны и зоны охраняемого природного ландшафта в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации.

Строительные, земляные, дорожные и другие работы, в результате которых могут быть повреждены воинские захоронения, проводятся только после согласования с органами местного самоуправления. Сохранность воинских захоронений обеспечивается органами местного самоуправления.

Пришедшие в негодность воинские захоронения, мемориальные сооружения и объекты, увековечивающие память погибших, подлежат восстановлению органами местного самоуправления.

Обнаруженные неизвестные ранее воинские захоронения после их обследования, учета и регистрации благоустраиваются силами органов местного самоуправления с участием воинских частей, дислоцированных на соответствующих территориях.

Органы местного самоуправления также:

осуществляют мероприятия по содержанию в порядке и благоустройству воинских захоронений, мемориальных сооружений и объектов, увековечивающих память погибших при защите Отечества, которые находятся на их территориях, а также работы по реализации межправительственных соглашений по уходу за захоронениями иностранных военнослужащих на территории Российской Федерации;

создают резерв площадей для новых воинских захоронений.

§ 4. Полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды, экологии, природопользования, землепользования и недропользования

В рассматриваемых сферах управления у органов местного самоуправления полномочия имеют межотраслевой характер. Это обусловлено тем, что органы местного самоуправления либо могут являться субъектами тех или иных общественных отношений в сферах охраны окружающей среды, экологии, природопользования, землепользования и недропользования, либо вправе, имея объекты управления в собственности, распоряжаться (управлять) ими для решения тех или иных вопросов местного значения.

Так, от имени городских, сельских поселений и других муниципальных образований **в лесных отношениях** могут участвовать органы местного самоуправления в пределах своей компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

К полномочиям органов местного самоуправления в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности, относятся:

- 1) владение, пользование, распоряжение такими лесными участками;
- 2) установление ставок платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади такого лесного участка в целях его аренды;
- 3) установление ставок платы за единицу объема древесины;
- 4) разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов, а также проведение муниципальной экспертизы проектов освоения лесов;
- 5) осуществление муниципального лесного контроля и надзора в отношении таких лесных участков.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Муниципальные образования являются участниками водных отношений. В их собственности могут находиться обособленные водные объекты (замкнутые водоемы), расположенные полностью в границах одного населенного пункта и не находящиеся в частной собственности.

К полномочиям органов местного самоуправления в отношении водных объектов, находящихся в собственности муниципальных образований, относятся:

- 1) владение, пользование, распоряжение такими водными объектами;
- 2) осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий;
- 3) осуществление мер по охране таких водных объектов;
- 4) установление ставок платы за пользование такими водными объектами, порядка расчета и взимания этой платы.

К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов в области водных отношений, кроме полномочий собственника, относится установление правил использования водных объектов общего пользования, расположенных на территориях муниципальных образований, для личных и бытовых нужд.

Также к полномочиям органов местного самоуправления городских, сельских поселений, городских округов в области водных отношений, кроме полномочий собственника, относится предоставление гражданам информации об ограничениях водопользования на водных объектах общего пользования, расположенных на территориях муниципальных образований.

Органы местного самоуправления вправе осуществлять регулирование отношений **недропользования** в пределах предоставленных им полномочий.

К таковым относятся:

- 1) участие в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения территории при предоставлении недр в пользование;
- 2) развитие минерально-сырьевой базы для предприятий местной промышленности;
- 3) предоставление разрешений на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также на строительство подземных сооружений местного значения;
- 4) приостановление работ, связанных с использованием недрами, на земельных участках в случае нарушения положений законодательства;
- 5) контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

В сфере земельных отношений к полномочиям органов местного самоуправления относятся резервирование земель, изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель.

Органами местного самоуправления осуществляются управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

Органы местного самоуправления могут осуществлять следующие полномочия **в области мелиорации земель**:

владение, пользование и распоряжение мелиоративными системами и отдельно расположенными гидротехническими сооружениями, находящимися в муниципальной собственности;

обеспечение защиты окружающей среды при проведении мелиорации земель на соответствующих территориях;

координация и регулирование в пределах своей компетенции деятельности граждан (физических лиц) и юридических лиц в области мелиорации земель.

Полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с **охраной окружающей среды**, сходны у различных видов муниципальных образований.

Так, к вопросам местного значения городских, сельских поселений относится организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора. К вопросам местного значения муниципального района относятся организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды, организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. К вопросам местного значения городского округа относятся организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа и организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

В области охраны атмосферного воздуха органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями. В городских и иных поселениях органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления организуют работы по регулированию выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух в периоды

неблагоприятных метеорологических условий.

§ 5. Полномочия органов местного самоуправления в области градостроительства, жилья, транспорта и связи

В сфере градостроительства полномочия органов местного самоуправления имеют и управленческий, и разрешительный характер.

К полномочиям органов местного самоуправления поселений в области градостроительной деятельности относятся:

- 1) подготовка и утверждение документов территориального планирования поселений;
- 2) утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений;
- 3) утверждение правил землепользования и застройки поселений;
- 4) утверждение подготовленной на основании документов территориального планирования поселений документации по планировке территории, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом;

5) выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территориях поселений;

6) принятие решений о развитии застроенных территорий.

К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов в области градостроительной деятельности относятся:

- 1) подготовка и утверждение документов территориального планирования муниципальных районов;
- 2) утверждение местных нормативов градостроительного проектирования межселенных территорий;
- 3) утверждение правил землепользования и застройки соответствующих межселенных территорий;
- 4) утверждение подготовленной на основании документов территориального планирования муниципальных районов документации по планировке территории, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом;

5) выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на соответствующих межселенных территориях;

6) ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территориях муниципальных районов.

К полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области градостроительной деятельности относятся:

- 1) подготовка и утверждение документов территориального планирования городских округов;
- 2) утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городских округов;
- 3) утверждение правил землепользования и застройки городских округов;
- 4) утверждение подготовленной на основе документов территориального планирования городских округов документации по планировке территории, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом;

5) выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территориях городских округов;

6) ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территориях городских округов;

7) принятие решений о развитии застроенных территорий.

В жилищной сфере органы местного самоуправления могут принимать в пределах своих полномочий нормативные правовые акты, содержащие нормы, регулирующие жилищные отношения.

К полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений относятся:

- 1) учет муниципального жилищного фонда;
- 2) установление размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда;

3) ведение в установленном порядке учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях,

предоставляемых по договорам социального найма;

4) определение порядка предоставления жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда;

5) предоставление в установленном порядке малоимущим гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда;

6) принятие в установленном порядке решений о переводе жилых помещений в нежилые помещения и нежилых помещений в жилые помещения;

7) согласование переустройства и перепланировки жилых помещений;

8) признание в установленном порядке жилых помещений муниципального жилищного фонда непригодными для проживания;

9) осуществление контроля за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства;

9.1) определение порядка получения документа, подтверждающего принятие решения о согласовании или об отказе в согласовании переустройства и (или) перепланировки жилого помещения в соответствии с условиями и порядком переустройства и перепланировки жилых помещений;

10) иные вопросы, отнесенные к полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений Конституцией Российской Федерации, Жилищным кодексом, другими федеральными законами, а также законами соответствующих субъектов Российской Федерации.

В сфере транспорта и связи полномочия органов местного самоуправления имеют в основном организационно-исполнительный характер. Так, к полномочиям органов местного самоуправления в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности относятся:

1) осуществление контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения;

2) разработка основных направлений инвестиционной политики в области развития автомобильных дорог местного значения;

3) принятие решений об использовании на платной основе автомобильных дорог общего пользования местного значения и о прекращении такого использования;

4) определение методики расчета и максимального размера платы за проезд транспортных средств по платным автомобильным дорогам общего пользования местного значения;

5) утверждение перечня автомобильных дорог общего пользования местного значения, перечня автомобильных дорог необщего пользования местного значения;

6) осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения;

7) определение размера вреда, причиняемого транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных грузов, при движении по автомобильным дорогам общего пользования местного значения;

8) установление стоимости и перечня услуг по присоединению объектов дорожного сервиса к автомобильным дорогам общего пользования местного значения;

9) использование автомобильных дорог при организации и проведении мероприятий по гражданской обороне, мобилизационной подготовке в соответствии с законодательством Российской Федерации, ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций на автомобильных дорогах в соответствии с законодательством Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

10) информационное обеспечение пользователей автомобильных дорог общего пользования местного значения;

11) утверждение нормативов финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт, содержание автомобильных дорог местного значения и правил расчета размера ассигнований местного бюджета на указанные цели;

12) осуществление иных полномочий, отнесенных действующим законодательством, в том числе законами субъектов Российской Федерации, к полномочиям органов местного самоуправления.

В области связи органы местного самоуправления:

1) оказывают содействие организациям почтовой связи в размещении на территории муниципального образования объектов почтовой связи, рассматривают предложения данных организаций о выделении нежилых помещений или строительстве зданий для размещения отделений почтовой связи и других объектов почтовой связи;

2) способствуют созданию и поддержанию устойчивой работы местных почтовых маршрутов, оказывают содействие операторам почтовой связи в доставке почтовых отправлений в труднодоступные

населенные пункты в установленные контрольные сроки;

3) оказывают содействие организациям почтовой связи в размещении почтовых ящиков на территории муниципального образования, контролируют обеспечение организациями, эксплуатирующими жилые дома, собственниками жилых домов сохранности и поддержания в исправном состоянии абонентских почтовых шкафов и почтовых абонентских ящиков.

Органы местного самоуправления вправе вносить в органы государственной власти субъектов Российской Федерации предложения о развитии сети почтовой связи на территории муниципального образования.

§ 6. Полномочия органов местного самоуправления в иных сферах и областях управления

К отдельным полномочиям органов местного самоуправления можно отнести полномочия, которые не столь объемны, чтобы образовать отдельный блок норм или положений.

Например, органы местного самоуправления вправе совершать отдельные нотариальные действия. Однако такое право является лишь фрагментом в самостоятельной сфере регулирования.

К полномочиям органов исполнительной власти относится и право осуществлять все функции заказчика работ или услуг и в связи с этим подписывать акты приемки, согласовывать объемы и качество поставляемых товаров, выполняемых работ и т.п. Такое право также не может сформировать самостоятельный блок норм о полномочиях органов местного самоуправления в гражданско-правовой сфере.

Решения о возврате имущества, возмещении его стоимости или выплате денежных компенсаций могут приниматься органами местного самоуправления на основании заключений комиссий по восстановлению прав реабилитированных жертв политических репрессий, что также является отдельным фрагментом в системе норм о полномочиях органов власти и управления.

Органы местного самоуправления могут являться стороной социального партнерства в случаях, предусмотренных федеральными законами. Более того, в пределах своей компетенции они вправе принимать акты, содержащие нормы трудового права, которые действуют в пределах территории соответствующего муниципального образования. Например, в случае необходимости по решению органов местного самоуправления в отдельных организациях могут вводиться дополнительные условия и показания к проведению медицинских осмотров (обследований).

Рекомендуемая литература к главе 22

1. Хабриева Т.Я. [Муниципальная реформа в правовом измерении](#) // Журнал российского права. 2008. N 3.
2. Нанба С.Б. [Понятие и структура компетенции](#) муниципальных образований // Журнал российского права. 2008. N 6.
3. Васильева М.И. [Природоохранные полномочия органов](#) местного самоуправления: проблемы реализации и правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2008. N 19.
4. Волкова Л.П. [Проблемы правового регулирования](#) полномочий исполнительных органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2008. N 8.

Глава 23. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ФУНКЦИЙ КОНТРОЛЯ

Управление как самостоятельная социальная функция ввиду сложности организационных отношений и связей при практической реализации расчленяется на ряд управленческих функций. В этом смысле управление характеризуется как сочетание различных функций.

Функция контроля по своему содержанию является государственной функцией управления.

Сущность контроля относительно обособленной ее части состоит в наблюдении за соответствием деятельности подконтрольного объекта тем предписаниям, которые он (объект) получил или которые содержатся в нормах действующего законодательства. Итоговая целенаправленность контроля заключается в том, что в ходе его выявляются результаты воздействия субъекта управления на объект управления, допущенные отклонения от требований управленческих решений, от принятых принципов организации и регулирования, причины этих отклонений, а также могут определяться пути преодоления

имеющихся препятствий эффективного функционирования всей системы. Поэтому контроль как функция управления включает в себя выявление и анализ фактического положения дел, сопоставление фактического положения с намеченными целями, оценку контролируемой деятельности и принятие мер по устранению вскрытых недостатков.

Контроль как функции управления присуща (кроме отмеченных) такая специфическая черта, что эта функция проводится многими государственными органами и отдельными органами местного самоуправления независимо от их основных задач и сферы деятельности. Хотя необходимо признать, что контроль у этих органов реализуется не всегда в изолированном виде, реализуется применительно к конкретному предметному содержанию, а объем контрольной деятельности, формы и методы ее проявления дифференцируются в зависимости от сферы (отрасли, области) управления, правового статуса органа власти, осуществляющего контроль.

Более того, контроль как управленческая функция есть властная деятельность, влияющая на поступки, действия участников совместного труда. Властность контроля проявляется в наличии у контрольных органов ряда полномочий, связанных с возможностью давать подконтрольным объектам обязательные для исполнения указания об устранении вскрытых недостатков, ставить перед компетентными инстанциями вопрос о привлечении к ответственности виновных в обнаруженных нарушениях лиц и непосредственно применять в ряде случаев меры государственного принуждения. Поэтому классифицировать виды контроля можно по самым разным основаниям, исходя из целей классификации, т.е. из того, какие свойства рассматриваемого явления в данный момент представляют наибольший интерес.

Функция контроля может иметь формы ее реализации: осуществление надзора, проведение инспекционных проверок, ревизий и т.д.

Следует различать контроль и надзор, поскольку эти слова часто употребляются по отношению к полномочиям органов власти, осуществляющих контроль. Также необходимо различать сущность контроля как функции управления и сущность надзора как проверки исполнения установленных норм, требований, предписаний.

Различает контроль и надзор широта охватывания обследуемой сферы деятельности, а также специфика методов и правовых форм воздействия.

Контроль не ограничивается кругом вопросов, связанных с соблюдением обязательных предписаний, содержащихся в действующем законодательстве. Органы контроля вправе интересоваться не только тем, не нарушил ли субъект управления действующие нормы, но и тем, насколько правильно, целесообразно и эффективно он использовал предоставленные ему полномочия.

Надзор же ограничен в пределах компетенции проверкой только законности действий конкретного объекта. Надзор - своего рода суженный контроль, но суженный только в отношении сферы своего приложения.

Надзор, осуществляемый контрольными органами, является разновидностью надведомственного контроля и представляет собой форму активного наблюдения, сопровождающуюся применением в необходимых случаях мер административного характера.

Органам местного самоуправления устанавливается объем полномочий именно по контролю, а не по надзору, который необходим, во-первых, для надлежащего решения вопросов местного значения, а во-вторых, для осуществления переданных отдельных государственных полномочий.

Например, при осуществлении контроля за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствием жилых помещений в данном фонде установленным санитарным и техническим правилам и нормам органы местного самоуправления вправе осуществлять контроль за использованием и состоянием муниципальных жилых помещений.

Органы местного самоуправления вправе осуществлять контроль за использованием участков земли, предоставленных для нужд защиты Государственной границы, за исполнением законодательства Российской Федерации об охране окружающей природной среды.

Контроль за исполнением законодательства Российской Федерации о чернобыльской катастрофе может осуществляться органами местного самоуправления, профессиональными союзами и общественными объединениями граждан, пострадавших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС или принимавших участие в ликвидации ее последствий.

Органы местного самоуправления в целях осуществления контроля вправе без специального разрешения посещать учреждения, исполняющие наказания, и следственные изоляторы в пределах соответствующих территорий. А исправительные работы отбываются в местах, определяемых органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями, но в районе

места жительства осужденного. При этом вид обязательных работ и объекты, на которых они отбываются, определяются также органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями.

Контроль за расходованием финансовых средств, выделяемых на проведение мероприятий по защите государственной тайны, может осуществляться руководителями органов местного самоуправления.

Рекомендуемая литература к главе 23

1. Еремин А.Р. [О наделении отдельными](#) государственными полномочиями органов местного самоуправления в Российской Федерации // Журнал российского права. 2006. N 10.
2. Симонян Г.Р. [Особенности взаимоотношений](#) государственной власти и местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2008. N 1.
3. Елисеева С.В. [К вопросу о разграничении](#) государственного контроля и вмешательства в сфере местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2008. N 19.

Глава 24. ОКАЗАНИЕ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ

Публичные услуги могут оказываться или предоставляться в том числе органами местного самоуправления, которым делегировано (передано) право на оказание различного рода публичных услуг федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации или которые специально созданы для оказания публичных услуг.

Следует различать, в каких случаях органы местного самоуправления, на которые возлагается обязанность оказывать публичные услуги, совершают действия в общественных интересах, а в каких - оказывают или предоставляют публичные услуги, поскольку обращение гражданина может рассматриваться как обращение за получением положенных ему льгот или преференций, а может рассматриваться и как обращение за получением публичной услуги.

Например, в большинстве субъектов Российской Федерации действуют специальные акты, в соответствии с которыми органы власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления обязаны принимать и рассматривать по существу обращения граждан. Но это ни в коей мере не свидетельствует о том, что все указанные органы, имеющие такую обязанность, относятся к числу тех, кто оказывает публичные услуги.

Например, во многих субъектах Федерации действуют законы об обращениях граждан, согласно которым жители могут обращаться в органы власти и местного самоуправления, в том числе с заявлениями, как с обращениями по поводу реализации принадлежащих им прав, закрепленных [Конституцией](#) Российской Федерации, иными законами Российской Федерации, законодательством субъекта Российской Федерации и муниципальными правовыми актами, так и с жалобами, обращениями по поводу восстановления прав или законных интересов, нарушенных действиями (бездействием), решениями органов местного самоуправления, их должностными и выборными лицами, руководителями предприятий, учреждений и общественных объединений.

Но в этих законах право на обращение гражданина не рассматривается как публичная услуга. Скорее, в них идет речь о конституционном праве граждан на обращение в органы местного самоуправления для реализации своих прав или восстановления нарушенных прав. В таких случаях при рассмотрении вопроса органы местного самоуправления не оказывают услугу гражданину, а выполняют свою основную функцию - соблюдение законодательства Российской Федерации.

Но если гражданин обращается в орган местного самоуправления именно за публичной услугой, то орган местного самоуправления обязан оказать именно публичную услугу, а не принять решение исходя из общественного интереса. Поэтому к числу органов местного самоуправления, оказывающих публичные услуги, можно относить те органы местного самоуправления, которые непосредственно взаимодействуют с получателями публичных услуг при реализации последними своих прав на получение услуг такого рода.

Таковыми органами местного самоуправления могут быть органы по защите прав потребителей и потребительского рынка, по управлению муниципальным имуществом, по градостроительству и архитектуре, по учету и распределению жилья, социальной защите, землепользованию, культуре, физкультуре и спорту, туризму, здравоохранению, по труду, занятости и созданию рабочих мест, по

вопросам агропромышленного комплекса, архивов и т.д.

В положениях о таких органах местного самоуправления, как правило, должны указываться виды оказываемых публичных услуг: выдача справки или иных документов; сбор, подготовка или формирование пакета документов, необходимых гражданину для реализации своего права, и т.п.

Отнесение органов местного самоуправления к тому или иному статусу зависит от круга вопросов, которые они призваны решать, от характера их деятельности и от объема полномочий при решении конкретных вопросов. Поэтому следует иметь в виду, что один и тот же орган местного самоуправления в одних случаях может быть субъектом, выполняющим определенные управленческие функции или оказывающим публичные услуги, в других - субъектом, действующим или принимающим решения в публичных (общественных) интересах.

Например, орган местного самоуправления вправе принять решение о передаче занимаемого гражданином жилого помещения в собственность в порядке приватизации. В данном случае такой орган не может быть отнесен к категории органов местного самоуправления, оказывающих публичную услугу, поскольку он принимает решение исходя из норм о праве гражданина на получение жилого помещения в собственность. Но если орган местного самоуправления за гражданина соберет все справки, документы и материалы, необходимые для приватизации его жилья, то в таком случае он окажет гражданину публичную услугу, заключающуюся в сборе и подготовке документов на приватизацию жилья по просьбе (обращению) гражданина.

Публичные услуги органами местного самоуправления должны оказываться исходя из публичных задач, которые, в свою очередь, вытекают из природы государства и стоящих перед ним задач.

Публичными задачами являются те, которые лежат в сфере общественных интересов. При этом обязательным условием является наличие общественной потребности в получении тех или иных публичных услуг и необходимых государственных средств для их оказания (органов местного самоуправления, иных органов управления, финансовых, материально-технических средств, профессионально подготовленных муниципальных служащих (сотрудников, специалистов и т.д.)).

Основной обязанностью органа местного самоуправления, оказывающего публичную услугу, является оказание именно той публичной услуги, на получение которой законно и претендует получатель услуги. При этом орган местного самоуправления не имеет права не оказывать публичную услугу, если у получателя имеется право на ее получение. Исключением могут являться только объективно существующие препятствия в виде обстоятельств непреодолимой силы: пожаров, взрывов, стихийных бедствий, военных операций, блокады и т.п. Во всех иных случаях получатель услуги вправе настаивать на получении публичной услуги.

Это объясняется тем, что право органов местного самоуправления, оказывающих публичные услуги, - это право, определенное законодательно, т.е. установленное и санкционированное государством. Носители этих прав в отличие от иных субъектов управления не могут отказаться от установленных им прав, а могут отказаться лишь от реализации этих прав, да и то не всегда. Реализация установленных им прав - это выполнение обязанностей перед государством и обществом, а не свободное распоряжение своими правами (как, например, у граждан) по своему усмотрению. И права, и обязанности - это два самостоятельных элемента компетенции органа местного самоуправления, неразрывные элементы, выступающие обособленно, хотя тесно взаимосвязанные и взаимозависимые.

Права и обязанности органов местного самоуправления, оказывающих публичные услуги, могут устанавливаться в публичном договоре, основанном на действующем законодательстве, но который не заключается в письменной форме, а подразумевается при возникновении взаимоотношений тех, кто оказывает публичные услуги и получает их.

Например, к полномочиям органов местного самоуправления относится опубликование информации о тарифах и надбавках, производственных программах и об инвестиционных программах организаций коммунального комплекса, а также о результатах мониторинга выполнения этих программ как оказание публичной информационной услуги. Для получения такой информации получателю услуги не обязательно заключать с органом местного самоуправления договор, а достаточно обратиться в орган местного самоуправления и получить необходимую информацию, которую не предоставит орган публичной власти не может.

Публичные услуги имеют различные процедуры их оказания, но для органов местного самоуправления одной из главных является процедура непосредственного оказания публичной услуги.

Процедурами непосредственного оказания публичных услуг являются те, которые осуществляются в процессе взаимодействия органа местного самоуправления, оказывающего услугу, с получателем публичной услуги. Такое взаимодействие может быть в виде прямого контакта (при прямом

общении) и заочного или дистанционного (через средства связи - телеграф, почту, телефон, электронную почту и т.п.).

В качестве примера непосредственного оказания публичных услуг можно привести схему организации процесса приватизации жилья, действующую в городе Москве <1>.

<1> Установлена распоряжением Департамента жилищной политики и жилищного фонда г. Москвы от 23 января 2004 г. N 33.

Так, граждане старше 14 лет с паспортами, свидетельствами о рождении и их ксерокопиями, дополнительными справками о неучастии в приватизации тех, кто прибыл в приватизируемое жилье после 1 сентября 1991 г., могут обратиться в Службу "одного окна" и оформить заявление на подготовку документов для приватизации занимаемого ими жилья. Указанная Служба оформляет запрос в БТИ <1> и ЕИРЦ <2> и получает от них данные о том, было ли жилое помещение переоборудовано без разрешения соответствующих органов власти, наличествуют ли подсобные помещения, насколько сведения, представленные заявителем, соответствуют фактическому состоянию дел, существуют ли задолженности по оплате жилищных и коммунальных услуг, отсутствует ли ордер. Если жилое помещение переоборудовано без соответствующего разрешения, то Службой направляются письма в межведомственные комиссии районов, а если отсутствует ордер на жилое помещение, то Служба предпринимает меры по решению вопроса о возможности получения разрешения на приватизацию без ордера.

<1> Бюро технической инвентаризации.

<2> Единый информационно-регистрационный центр.

В обоих случаях Служба обязана уведомить заявителя о приостановлении оформления документов.

В тех случаях, когда БТИ и ЕИРЦ подтверждают данные, указанные заявителем, Службой начинается подготовка договора социального найма, подготовка и заключение договора передачи жилья в собственность гражданина, подготовка доверенности и оплата за счет средств гражданина услуг по подготовке документов для приватизации. Подготовленные документы передаются Службой на государственную регистрацию, а гражданин может получить зарегистрированные документы о праве собственности в месте, где он и подавал заявление на приватизацию жилья.

Процедуры непосредственного оказания публичных услуг могут классифицироваться как одномоментные и длящиеся.

Одномоментными процедуры оказания публичных услуг являются в тех случаях, когда получатель публичной услуги может обратиться к органу местного самоуправления, обязанному оказать публичную услугу, и получить ее в короткое время - в течение нескольких минут или в течение иного короткого времени.

К длящимся можно отнести не только те процедуры, на совершение которых требуется определенное время (более одного рабочего дня), но и те, которые состоят из нескольких этапов.

Длящиеся процедуры оказания публичных услуг, в свою очередь, могут подразделяться на **срочные и постоянные**.

К срочным процедурам можно отнести те, которые протекают в определенное время, срок которых заранее установлен.

Постоянными процедурами оказания публичных услуг можно считать те, которые совершаются все время, пока существует (жив) получатель публичной услуги, или до тех пор, пока получатель услуги не откажется от ее получения или пока у получателя публичной услуги не отпадет необходимость в ее получении.

Процедуры, в которых оказывающей стороной являются органы местного самоуправления, отличаются от процедур, в которых оказывающей стороной являются негосударственные образования. И отличаются они прежде всего тем, что органы местного самоуправления в редких случаях должны оказывать публичные услуги без обращения за ними получателя услуг (гражданина или юридического лица).

Это объясняется тем, что законодательство в России сформировано таким образом, что лицо, имеющее право на получение публичной услуги, должно обратиться в орган местного самоуправления, с тем чтобы ему оказали необходимую услугу, т.е. как бы дать сигнал о том, что из всего перечня

предоставленных ему прав гражданин изъявляет желание реализовать их определенную часть или приобрести дополнительный социальный статус, получив при этом публичную услугу от органа, в который он обращается.

Например, для того, чтобы получить статус безработного, ветерана труда или иной социальный статус, гражданину необходимо обратиться в соответствующий орган местного самоуправления.

Хотя перечень публичных услуг, оказываемых органами местного самоуправления, только формируется, их часть уже сегодня можно определить. Например, установление срока для приведения жилого помещения в прежнее состояние для нового собственника, приобретшего жилое помещение с самовольными перестройкой и (или) перепланировкой прежним собственником; дача согласия на обмен жилого помещения, в котором проживают несовершеннолетние, недееспособные или ограниченно дееспособные граждане, являющиеся членами семьи нанимателя; предоставление иного жилого помещения гражданину и членам его семьи на период капитального ремонта или реконструкции дома, в котором они проживают; предоставление информации о размерах оплаты коммунальных услуг и платы за жилье и об изменениях названных платежей, о ценах и тарифах на услуги и работы по содержанию и ремонту многоквартирных домов и жилых помещений в них, о проведении конкурса по отбору управляющей организации управления многоквартирным домом, об объеме, о перечне и качестве оказываемых услуг и выполняемых работ **по содержанию являются публичными услугами.**

Рекомендуемая литература к главе 24

1. Путило Н.В. [К вопросу о природе социальных услуг](#) // Журнал российского права. 2006. N 4.
2. Васильева А.Ф. [Зарубежный опыт правового регулирования](#) публичных услуг // Журнал российского права. 2007. N 12.

Глава 25. ИСПОЛНЕНИЕ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И ИНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

§ 1. Формы передачи органам местного самоуправления государственных и иных полномочий

Государственные полномочия полностью или частично могут передаваться органам местного самоуправления в двух формах: посредством наделения и делегирования.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только законом. Такое требование установлено [ч. 2 ст. 132](#) Конституции Российской Федерации.

Делегирование некоторых государственных полномочий органам местного самоуправления может осуществляться в особых случаях нормативным правовым актом органа государственной власти Российской Федерации или правовым нормативным актом субъекта Российской Федерации в виде поручения.

Между наделением и делегированием государственных полномочий существует четкое разграничение, а следовательно, и юридические последствия, которые наступают до, при и после выполнения переданных государственных полномочий, различны.

В случаях, когда передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления осуществляется законом (федеральным конституционным, федеральным или субъекта Российской Федерации), переданные полномочия исполняются органами местного самоуправления весь период действия этого закона. Прекращается исполнение отдельных государственных полномочий только в связи с признанием этого закона утратившим силу либо исключением норм о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями из действующего закона.

В случаях, когда передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления осуществляется в форме делегирования, объем передаваемых полномочий, виды юридических действий либо содержание поручения, а также срок, на который делегируются полномочия, указываются в акте, которым закрепляется такая форма передачи.

§ 2. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

Статья 132 Конституции Российской Федерации предусматривает, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, т.е. данной статьей установлены необходимые требования:

наделение государственными полномочиями законом - форма правовой регламентации;

передача необходимых средств для выполнения государственных полномочий как гарантия государственного обеспечения выполнения этих полномочий, что может быть востребовано органами местного самоуправления, в том числе и в судебном порядке.

Эти же положения продублированы другими федеральными законами.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации - законами субъектов Российской Федерации.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.

Допускается наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации, если это не противоречит федеральным законам.

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

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

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

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

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

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

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

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

Положения федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответственно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год при условии предоставления таковыми законами субвенций на осуществление указанных полномочий.

§ 3. Делегирование органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий

В **Конституции** Российской Федерации понятие "делеги́рование" в отношении органов местного самоуправления не используется, а применяется понятие "наделение государственными полномочиями". Понятие "делеги́рование" в определенном смысле не является синонимом понятия "наделение" и по сути своей является юридическим действием по передаче части (некоторого объема) определенных полномочий отдельного органа власти или управления (должностного лица) другому органу.

Правовая регламентация такой формы передачи государственных полномочий, как делегирование, в законодательстве полностью отсутствует. Это относится и к процессуальной, и к материальной части делегирования государственных полномочий.

Делегирование полномочий - весьма специфический способ наделения полномочиями, при котором один орган управления возлагает на другой право решить вопрос, отнесенный к компетенции органа управления, передающего часть своих прав.

Делегирование - это форма передачи определенных полномочий органа власти или управления (должностного лица) другому органу власти, управления или органу местного самоуправления.

Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления возможно при осуществлении ими государственных полномочий. Использование такой формы передачи государственных полномочий, как делегирование государственных полномочий на определенное время, должно осуществляться для решения тех или иных задач, выполнение которых необходимо оперативно осуществить исходя из особенностей управления той или иной территорией.

Например, при объявлении чрезвычайной ситуации (техногенного и иного чрезвычайного характера) орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе дать поручение органам местного самоуправления оказывать содействие в ликвидации ее последствий.

Это характерно не только для России, но практикуется и во многих странах мира. Например, в Германии местное самоуправление находится под юридическим контролем государства. Федерация и земли передоверяют общинам некоторые из задач государственного управления, входящие в их собственную компетенцию. Создается сфера так называемого управления по поручению (задачи полиции и поддержания общественного порядка передаются общинным землям и т.д.).

При делегировании тех или иных государственных полномочий органам местного самоуправления поручение должно иметь четкую формулировку, из которой было бы ясно, что речь идет именно о временной уступке какого-то права, осуществление которого исчерпывается его однократным применением.

Примерные перечни вопросов, по которым органы власти вправе делегировать государственные полномочия местному самоуправлению, порядок делегирования, возмещение затрат муниципальному образованию за выполнение таких поручений, ответственность за неисполнение или ненадлежащее выполнение переданных полномочий должны быть определены и регламентированы в правовом акте, которым делегируются полномочия.

§ 4. Передача органам местного самоуправления иных государственно-властных и административно-властных полномочий

Государство гарантирует осуществление населением местного самоуправления на всей территории Российской Федерации. В таком положении местное самоуправление является равноправным субъектом отношений с органами государственной власти. Поэтому некоторые государственные полномочия могут передаваться органам местного самоуправления на основе договоров (соглашений) публично-правового характера.

Например, принятие совместного решения органов государственной власти субъекта Российской Федерации и муниципалитета о строительстве дороги, телефонизации или о создании какой-либо иной инфраструктуры, необходимой и для населения муниципального образования, и для субъекта Российской Федерации, может фиксироваться в соглашении о совместном выполнении указанной программы.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в [Постановлении](#) от 30 ноября 2000 г. (дело о проверке конституционности отдельных положений Устава Курской области), соответствует требованиям [Конституции](#) Российской Федерации взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти на договорной основе "для решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципального образования".

Изложенное позволяет утверждать, что реализация отдельных государственных полномочий,

непосредственно связанная с решением вопросов местного значения, может осуществляться путем совместных действий органов государственной власти и органов местного самоуправления, порядок которых регулируется на договорных основаниях.

Договорная форма передачи государственных полномочий должна иметь стадию согласования, поскольку согласие муниципального образования (его органов и должностных лиц) на выполнение тех или иных поручений от органов государственной власти, а также наличие определенной инфраструктуры для этого, необходимых ресурсов, навыков, опыта, необходимых специалистов являются залогом качественного и своевременного выполнения принятых государственных полномочий.

Согласование может являться формой сотрудничества органов государственной власти с органами управления. И практика показывает, что такая форма сотрудничества существует. Это определено закономерностью в обеспечении согласованности в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

При согласовании происходит не одностороннее волеизъявление субъекта управления, а принятие решения двумя или несколькими субъектами управления - участниками действия - соисполнителями. Согласование в период урегулирования разногласий между субъектами управления, как правило, приводит к достижению определенных правовых последствий.

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

Органы государственной власти обязаны осуществлять контроль за надлежащим осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны представлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий.

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

Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке.

Рекомендуемая литература к главе 25

1. Валентей С.Д., Бухвальд Е.М. [Законодательство о местном самоуправлении](#) и экономические реалии // Журнал российского права. 2008. N 3.
 2. Курочкин А.А. [Правовые основы местного самоуправления](#) // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. N 9.
 3. Рыжков Ю. [Делегирование государственных полномочий](#) органам местного самоуправления // Законность. 2007. N 9.
-